FINAL REPORT | JUNE 2001

WORKING TOGETHER
in the Public Interest

ADVISORY COMMITTEE ON LABOUR MANAGEMENT
RELATIONS IN THE FEDERAL PUBLIC SERVICE

Copies may be obtained from the distribution centre

Treasury Board of Canada
Ottawa, Ontario
K1A 0R5

Tel: (613) 995-2855
Fax: (613) 996-0518
E-mail: **Services-Publications@fin.gc.ca**

This document is available on-line: **www.fryercommittee.com**

The final report of the Advisory Committee on Labour Management Relations
in the Federal Public Service

ISBN Number: 0-662-65583-4
Catalogue Number: BT22-70/1-2001

Multimedia and Printing Services
Services multimédias et d'imprimerie
Produced by Unionized Employees • Produit par des employés syndiqués

101-06005/

D E D I C A T I O N

TO OUR COLLEAGUE AND FRIEND

CATHERINE HELEN MACLEAN
June 1, 1950 - January 27, 2001

We remember with gratitude and respect her fine legal mind, her warmth, her wit and above all her contribution to the work of the committee. She left an indelible mark on all who knew her and worked with her. We all miss her terribly and hope that in some way the acceptance of our recommendations will form a part of her living legacy.

Acknowledgements

It has been an honour and a privilege to chair the work of the Advisory Committee. This genuinely tripartite committee has worked hard and long to produce this report containing, as it does, nothing but unanimous recommendations. A simple thank you is woefully inadequate to express my deep, deep gratitude for their help throughout the process, especially since January 27th, 2001.

I wish to express our thanks to Yvon Tarte, Chair of the Public Service Staff Relations Board and to the members of his staff who provided us with accommodation and logistical support in a most gracious fashion.

And a sincere thank you is also due to the literally scores of stakeholders who participated so willingly and so completely in our extensive consultations. They are far too numerous to name but on behalf of the committee, we truly appreciated their very valuable inputs. The willingness of these stakeholders to think about difficult labour management issues and then to engage in constructive dialogue with us about them was very helpful to the committee's deliberations. We only hope that they will feel that this report fairly reflects their contributions.

Let me also pay tribute to the work of the committee's small staff, Francine Desrochers, Jon Peirce and above all Penny Driscoll who has worked unstintingly to help make the committee's functioning productive as well as appearing effortless.

This report is dedicated to the memory of Catherine Helen MacLean - our colleague and friend - and in my case, partner in life. Her untimely death on January 27, 2001, the victim of a tragic automobile accident reverberated through the legal and labour relations communities where she had practiced her craft for the past 23 years.

We remember with gratitude and respect her fine legal mind, her warmth, her wit and above all her contribution to the work of the committee. She left an indelible mark on all who knew her and worked with her. We all miss her terribly and hope that in some way the acceptance of our recommendations will form a part of her living legacy.

John L. Fryer
Chair

Table of contents

Overview		**1**
Chapter I:	**Recommendations**	**3**
Chapter II:	**Working together**	**7**
	2.1. Working in the public interest	9
	2.2 Economic interests	9
	2.3 Working to meet common needs	10
	2.4 Flexibility and dynamism, fairness and trust are needed	11
Chapter III:	**A new framework for labour management relations in the Public Service of Canada**	**13**
	3.1 Fundamental principles for labour management relations	13
	3.2 Collective bargaining must remain a fixture of the public service	14
	3.3 Unique legislation for the resolution of disputes	14
	3.4 The three Cs– Consultation, Co-development, Collective bargaining	15
	3.4.1 Consultation	15
	3.4.2 Co-development	15
	3.4.3 Collective bargaining	16
	3.5 The new structure of labour management relations	17
Chapter IV:	**Delegating authority and increasing flexibility – Changes needed to the *Public Service Staff Relations Act***	**19**
	4.1 Emphasize principles, not details	19
	4.2 Scope of bargaining	20
	4.3 The Staffing System	20
	4.4 The Classification System	21
	4.5 The Pension Plan	21
	4.6 Resolving co-development disputes	22
	4.7 Two tier collective bargaining	22
	4.8 Employees excluded from union membership	23
	4.9 Designating essential employees	24
	4.10 Bargaining unit certification	24
	4.11 Administering the *PSSRA* – A new role for the Canada Industrial Relations Board	25

Chapter V:	**Resolving rights and interest disputes – Unique solutions are required to meet public service needs**	**27**
	5.1 Simplify rights redress procedures	28
	5.2 The Public Service Rights Redress Board – A focus on resolving complaints and grievances	29
	5.3 When collective bargaining breaks down	30
	5.4 The Public Interest Dispute Resolution Commission	32
	5.5 How would the Dispute Resolution Commission be constituted?	33
	5.6 Assisting the parties in resolving disputes	34
	5.7 A public report makes for a more open process	36
Chapter VI:	**A new role for the National Joint Council**	**39**
	6.1 A history of collaboration	40
Chapter VII:	**Separate employers – A need for consistency with the core public service**	**43**
	7.1 Separate employers should have independence from Treasury Board	43
	7.2 The new labour management framework should apply to separate employers subject to the *PSSRA*	44
Chapter VIII:	**A new start – Implementation and accountability for change**	**45**
	8.1 Implementation	45
	8.2 Changing behaviours to change the culture	45
	8.3 Accountability	47
	8.4 Training	47
	8.5 Increased employee participation in union activities	48
	8.6 A new role for middle managers	48
	8.7 Measurement	49
	8.8 Rewarding good results	49
Conclusion		**50**
Appendix 1 - Biographies		**51**

Overview

In May of 2000, our Committee issued its first report entitled "Identifying the Issues". We sought to catalogue the current state of labour management relationships in the federal public service and at the same time identify problems and deficiencies.

This second and final report recommends changes to the labour management relationship that we believe will make it sustainable into the twenty-first century.

When we examined the history of labour management relations, we found that while a regime of collective bargaining was grafted onto the public service via the *Public Service Staff Relations Act (PSSRA)* in 1967, this did not include the adoption, at the same time, of a comprehensive labour management regime. If anything, human resource management became bifurcated between human resources and staff relations. The recommendations in this report urge both government and unions to complete the task of building a trusting and respectful regime of labour management relations throughout the federal public service.

To achieve this goal, we propose a new framework based on a collaborative approach to solving workplace problems. Our framework is based on the fundamental principle that joint efforts by employees, their unions and management will improve the quality of services delivered.

Consultation, co-development and collective bargaining are all appropriate mechanisms for the creation of "win - win" solutions to workplace concerns.

To help bring about this basic change from an adversarial to a more joint problem solving approach requires the rebuilding of trust and a willingness on both sides to explore different approaches - in short what is often referred to as "a cultural change".

We believe that such change, while difficult, is nevertheless possible. We further believe that the change can be encouraged by revising and modernizing the *PSSRA*, by providing for a single redress system for individual workplace complaints throughout government and by establishing a new agency to assist the parties in finding mutually acceptable solutions in collective bargaining.

A good, stable and productive labour management regime should be the foundation to good human resources management in a unionized environment. The employees in Canada's public service and broader public sector are almost completely represented by certified bargaining agents, a situation that we do not expect to change. Finding a way to build effective working relationships between unions and management thus becomes a key public policy issue. In this report our committee believes that it has developed a new framework that, if implemented, will assist in building a solid labour management relationship in the federal public sector.

We make these recommendations because it is our considered conclusion that the industrial model of adversarial labour management relations has proven over nearly four decades to be ill-suited, indeed inappropriate, for the federal public service.

Given our diverse backgrounds and strongly held opinions, we truly believe that if we can agree upon these recommendations for change then they are worthy of very serious consideration.

We would ask that they be viewed as a "package" since they seek to achieve a balanced renewal of the labour management relationship in the federal public service.

We therefore recommend unanimously these changes to all parties concerned.

ERCEL BAKER

DARYL BEAN

LINDA DUXBURY

JEAN-CLAUDE BOUCHARD

DAVE LEWIS

RENAUD PAQUET

MARTHA HYNNA

JOHN FRYER

MARK THOMPSON

I. Recommendations

This chapter contains a list of the 33 recommendations of the Advisory Committee on Labour Management Relations in the Federal Public Service, in the same order as they appear in the main text of the Report.

CHAPTER III - A NEW FRAMEWORK FOR LABOUR MANAGEMENT RELATIONS IN THE PUBLIC SERVICE OF CANADA

1. We recommend a new institutional framework for labour management relations.

CHAPTER IV - DELEGATING AUTHORITY AND INCREASING FLEXIBILITY –CHANGES NEEDED TO THE *PUBLIC SERVICE STAFF RELATIONS ACT*

2. We recommend that the revised *Public Service Staff Relations Act* contain a preamble outlining the principles underlying the legislation.

3. We recommend that the *Public Service Staff Relations Act* be amended to provide for consultation and co-development of policies at the service-wide, departmental and workplace levels. The details of how these processes will be implemented should be left to the parties to develop.

4. We recommend that the staffing system be made subject to co-development by the parties at the National Joint Council. To ensure that the co-development process respects core public service values, the *Public Service Employment Act* should be amended to include a list of values such as merit, employment equity, fairness and transparency with which the process must be consistent.

5. We recommend that the classification system be made subject to co-development by the parties at the National Joint Council.

6. We recommend that the Pension Plan, its provisions, the funds and the investment of those funds be made subject to co-development by the parties at the National Joint Council and be co-managed by a jointly appointed Management Board.

7. We recommend that any disputes over co-development issues be resolved through the use of the National Joint Council's new dispute resolution process whether or not such disputes arise in the National Joint Council forum.

8. We recommend that collective agreements negotiated at the service-wide level provide the general outline of the terms and conditions of employment so that, subject to mutual agreement between the parties, managers and union representatives in individual departments and workplaces can work out the details of how these provisions should be applied locally.

9. We recommend that the *Public Service Staff Relations Act* enable collective bargaining at the departmental and agency level, to set the detailed terms and conditions of employment for subjects negotiated in broad terms at the service-wide level.

10. We recommend that the *Public Service Staff Relations Act*'s exclusion policy be changed to mirror that of the *Canada Labour Code*, to exclude only those performing management functions or employed in a confidential capacity in matters relating to industrial relations.

11. We recommend that the parties jointly establish a permanent list of designated positions that is reviewed regularly. The process of determining the list of designated positions should also reflect that used under the *Code*.

12. We recommend that the terms upon which positions are deemed essential be changed to mirror those of the *Canada Labour Code*, which requires that activities be maintained during a legal strike to the extent necessary to prevent an immediate and serious danger to the safety or health of the public.

13. We recommend that, if the two parties do not agree on which employees should be designated as essential, then the Canada Industrial Relations Board should make the final decision.

14. We recommend that the revised *Public Service Staff Relations Act* be administered by the Canada Industrial Relations Board.

15. We recommend that certification of bargaining units be determined by the Canada Industrial Relations Board. To encourage the parties to reach agreement on changes to existing bargaining units, applications to the Canada Industrial Relations Board for determination of bargaining units should be prohibited for two years after this change takes effect.

CHAPTER V - RESOLVING RIGHTS AND INTEREST DISPUTES –UNIQUE SOLUTIONS ARE REQUIRED TO MEET PUBLIC SERVICE NEEDS

16. We recommend that the Public Service Staff Relations Board be reconstituted as the Public Service Rights Redress Board, with the power to resolve rights disputes on any matter affecting unionized and other employees, including complaints about staffing actions, which are now dealt with through appeals to the Public Service Commission, using mediation and alternative forms of dispute resolution as appropriate.

17. We recommend that unions have the right to present group and policy grievances on behalf of employees and that they should have the right to decide whether or not to bring forward a grievance by a represented employee.

18. We recommend that the Public Service Rights Redress Board be a representative board, with an appointment process similar to that of the Canada Industrial Relations Board.

19. We recommend that the Canadian Human Rights Commission and the Human Rights Tribunals, when dealing with a case that has been brought to adjudication before the Public Service Rights Redress Board, take cognisance of the outcome of that prior process.

20. We recommend that the *Public Service Staff Relations Act* be amended to provide for a tripartite representative Public Interest Dispute Resolution Commission, to represent the public interest and to assist the parties in resolving interest disputes. The Public Interest Dispute Resolution Commission should have the following powers:

    - fact-finding;
    - referral back to the negotiating table;
    - mediation;
    - issuance of a preliminary report commenting on the reasonableness of the parties' positions;
    - issuance of a report outlining the terms of a settlement that could be adopted by or imposed on the parties;
    - imposition of a collective agreement at the request of a union under specified circumstances.

21. We recommend that the Public Interest Dispute Resolution Commission be a representative body. It would consist of at least nine part-time members and a full-time Chair, all to be appointed by the Governor-in-Council. An equal number of union and management representatives (at least three of each) would be drawn from lists submitted by the parties. The remaining members would be third party neutrals representing the public interest.

22. We recommend that the Public Interest Dispute Resolution Commission report directly to Parliament.

CHAPTER VI - A NEW ROLE FOR THE NATIONAL JOINT COUNCIL

23. We recommend the establishment of a Compensation Research Bureau to provide reliable pay and benefit data to both parties in collective bargaining.

24. We recommend that the National Joint Council be the forum for the joint management of the newly established Compensation Research Bureau.

25. We recommend that the *Public Service Staff Relations Act* be amended to:

    - recognize the National Joint Council as an independent entity (operating parallel to the Canada Industrial Relations Board and the Public Service Rights Redress Board reporting to the Parliament of Canada;
    - confirm its mandate and governance structure as expressed in the National Joint Council Constitution; and
    - fund the National Joint Council through a specific appropriation.

26. We recommend that funding for the National Joint Council be increased to a level adequate to allow it to fulfil its current and extended mandate.

CHAPTER VII – SEPARATE EMPLOYERS – A NEED FOR CONSISTENCY WITH THE CORE PUBLIC SERVICE

27. We recommend that separate employers have authority to conduct collective bargaining on their own behalf with accountability for the results vested solely in the Head of their organizations. Separate employers should be able to bargain without having to obtain their mandate from Treasury Board and without having to obtain Order-in-Council approval before implementing the results of the bargaining process. Separate employers who receive appropriations from Treasury Board should have no restrictions on how these are spent. This will give the parties greater flexibility to determine compensation patterns.

28. We recommend that separate employers remaining under the revised *Public Service Staff Relations Act* adhere to a labour management relations framework that provides for:

    - a streamlined grievance process;
    - an array of improved dispute resolution mechanisms for collective bargaining;
    - consultation or co-development of terms and conditions of employment not subject to collective bargaining.

29. We recommend that the *Financial Administration Act* be amended at Section 11 to allow, where appropriate, for the application of National Joint Council directives to separate employers.

CHAPTER VIII - A NEW START– IMPLEMENTATION AND ACCOUNTABILITY FOR CHANGE

30. We recommend that an overall labour relations accountability plan be drawn up. This plan should specify the roles and responsibilities of the various parties, including line managers and union representatives as well as government boards and agencies such as the Public Service Rights Redress Board, Public Interest Dispute Resolution Commission and National Joint Council.

31. We recommend comprehensive joint union-management training in labour relations and conflict resolution.

32. We recommend that union meetings be permitted on-site during regular working hours.

33. We recommend that middle managers be permitted to form an organization, perhaps modeled after APEX, which would provide them some kind of collective representation short of full collective bargaining.

II. Working together

In 1967 the federal government decided to change fundamentally its relationship with its own employees. With the passage of the *Public Service Staff Relations Act (PSSRA)* it became government policy to recognize legally certified bargaining agents as the representatives of the vast majority of employees. It also became government policy to determine pay and many other conditions of employment through a formal system of collective bargaining negotiations that remains the structure today. The history of labour management relationships in the federal public service since 1967 has been a somewhat checkered one. We reviewed this history in our first report and concluded that the last decade of the 20th Century was a particularly problematic period.

While new labour management institutions were created and collective bargaining was introduced, the "traditional attitude of all those who are concerned"[1] changed little. The government was now legally required to deal with its employees through the associations and unions they had formed, but rather than reinforce the legal and legitimate roles of these unions, the employer tended to isolate labour management relations. In departmental organization charts, staff relations was segregated from "human resources management," even though the relationship between the employer and the unions representing employees is an integral part of human resources management in unionized workplaces. Over the past three decades, labour management relations in the public service was relegated almost exclusively to the process of collective bargaining and was ignored in many crucial areas affecting the broader workplace environment. The consequence was that the interaction between labour and management has not evolved into a positive working relationship between the government as employer and the unions representing public service employees.

Tremendous changes face today's public service. Coping successfully with this will put labour management relations to the test. In our view, it is possible for the relationship to play a very constructive role in the adaptation to new environments. But the likelihood of success will be that much greater if the labour management relationship can be refocused in a fair, efficient and flexible way.

It is, therefore, preferable for the federal employer to foster good relationships with the unions representing public service employees. It is the norm in Canada for public service workplaces to be unionized.

The federal government has made numerous attempts in the past decade or more to improve its strategies, policies and practices respecting human resources management. While these efforts have been earnest, they have proved inadequate to the task of improving morale. We believe this failure may be due both to the lack of true consultation, as well as an inability to truly comprehend the dynamics of the relationship between the employer and the unions. In a unionized environment it is simply impossible to achieve good human resources management if labour management relations are ignored or allowed to deteriorate.

With the passage of the Public Service Staff Relations Act it became government policy to recognize legally certified bargaining agents as the representatives of the vast majority of employees.

We have concluded that the leadership of the federal public service should broaden its definition of human resources management to include labour management relations so that both can be improved. To achieve this it will be necessary to adjust some of the labour management institutions and mechanisms that are not working as well as they should and to recognize the importance of harmonious labour management relations in every workplace across the public service.

We wish to state clearly that good labour management relations can and should form a cornerstone of good human resource management in the public service.

We wish to state clearly that good labour management relations can and should form a cornerstone of good human resource management in the public service.

We believe that the moment is right: the employer and the unions involved have indicated their willingness to improve matters and explore alternatives to streamline dispute resolution. Change is now possible and success is achievable. Better labour management relations, as evidenced by positive, constructive relationships between the government and its unions, can help the federal government improve its overall management of human resources. And we agree with those who maintain that effective human resources management is key to the provision of quality government service to Canadians.[2]

The February 2001 report of the Auditor General supports our call for legislative change as an antidote to the marginally effective efforts to date to improve human resources management policies and practices:

> In my view, the efforts of several generations of well-meaning senior officials to streamline and modernize human resource management have been stymied by the tangle of roles and responsibilities of the institutions that manage human resources and by the legislative framework that applies[3].
>
> Three major, related issues must be addressed:
>
> - the unduly complex and outdated legislative and administrative framework;
> - the fragmenting of human resource management; and
> - the need for strengthened human resource management in departments.[4]

Some other observers have maintained that the wording and spirit of the *PSSRA* itself has a negative effect on labour management relations. The Public Policy Forum, in the report *Levelling the Path*, says that the *PSSRA* focuses "mainly on the restrictions to labour management relations" and "provides little guidance for parties to identify common ground or opportunities for cooperation." The Forum's report says that the *Act* "no longer governs the relationship between labour and management, but rather it governs the parties themselves and so sets a stage for a more antagonistic relationship."[5]

Effective labour management relations is the product of many influences: the culture of the workplace, the legislative framework, the attitudes and the values of the parties and the leadership shown

by senior members of the public service and elected representatives of employees. Many of these factors change slowly. However, reform of the legislative framework is essential to improve labour management relationships in the public service. We rely on the good judgement of the parties at all levels to build on these changes to provide the people of Canada with the service they deserve from their government.

2.1 WORKING IN THE PUBLIC INTEREST

Protection of the public interest is a core element of any public sector labour management relations regime. In Lester Pearson's words, legislation must "take care to preserve the capacity of the public service to function efficiently in serving the people of Canada."[6] In a more recent expression of this requirement, the summary of the report *A Strong Foundation*, by the Task Force on Public Service Values and Ethics (the Tait report), said that:

> ... a professional public service is an important national institution in the service of democracy.
>
> ...
>
> Who should be employed in the public service, how that employment should be arranged and the conditions under which it should continue–in short, the employment regime–is at the heart of public administration and the issues raised by the choice of an employment regime are closely connected to values.[7]

In addition to demonstrating the importance of values such as protection of the merit principle and non-partisanship, that report also notes that good "people values" can serve the public interest.

> To live up to assertions about the value of people, we believe public service leaders and managers should be held accountable not only for results but for the way they are achieved. They should be evaluated not just for organizational performance but for whether their organizations are good places to work, whether they nourish sound public service values and a spirit of dedication to the public good. This will also require review and alignment of all people management systems to support public service values and reward behaviour that promotes them.[8]

2.2 ECONOMIC INTERESTS

An effective public service is fundamental to the country's economic interests. The *First Report of the Advisory Committee on Senior Level Retention and Compensation* (the Strong report) made the point that a strong public service is crucial to international competitiveness:

> In a world of greater economic insecurity and scarce resources, citizens require more effective social programmes ... The corporate sector requires a competitive framework of laws and skilful representation abroad if it is to succeed in global markets. And all of this needs to be accomplished in an efficient way. These challenges will require exceptional leadership, creative thinking and new operating skills and competencies.[9]

Protection of the public interest is a core element of any public sector labour management relations regime.

2.3 WORKING TO MEET COMMON NEEDS

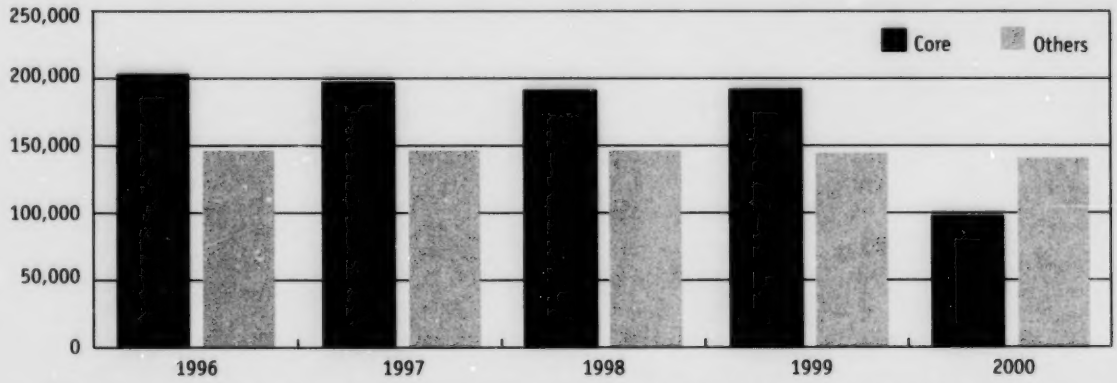
In the 34 years since the passage of the *Public Service Staff Relations Act* introduced collective bargaining in the federal public service, that very public service, like the society it serves, has undergone immense changes.

In the most recent three and a half decades, the public service has seen its workforce swell to more than 200,000, then contract suddenly as the economy struggled through the severe downturns of the early 1980s and the 1990s, dropping by about 56,000 jobs. Other significant workforce cuts have been the result of a move to introduce alternate service delivery mechanisms such as the Canada Customs and Revenue Agency, which, on its own, shifted more than 40,000 jobs out of the core public service.[10]

In addition to changes in its size, the public service has taken on the role of "steering, not rowing" the boat. Instead of delivering programs directly to the public, for example, federal employees focus on creating and supporting the economic and social conditions that enable the private and voluntary sectors to thrive and, through grants, contributions and contracts, to implement government policy in the field. Federal employees use e-government and other innovative systems to bring federal programs and policies to the public. Their work crosses the boundaries of traditional government departments to engage partners in other governments and other sectors.

Today, federal public service employees are "knowledge workers." They have to be skilled, flexible, adaptable and well educated. They are called upon to be

EMPLOYEE DISTRIBUTION
March 31, 1996 to March 31, 2000



Core is active employees in those departments and agencies listed under Schedule 1, Part I of the *Public Service Staff Relations Act* (*PSSRA* 1-1) for which the Treasury Board represents the Employer. Others are Separate Employers, Schedule 1, Part II of the Public Service Staff Relations Act, Military Personnel, RCMP

Source: Data derived from CANSIM Data Base and TBS Incumbent System, November 2000.

2.3 WORKING TO MEET COMMON NEEDS

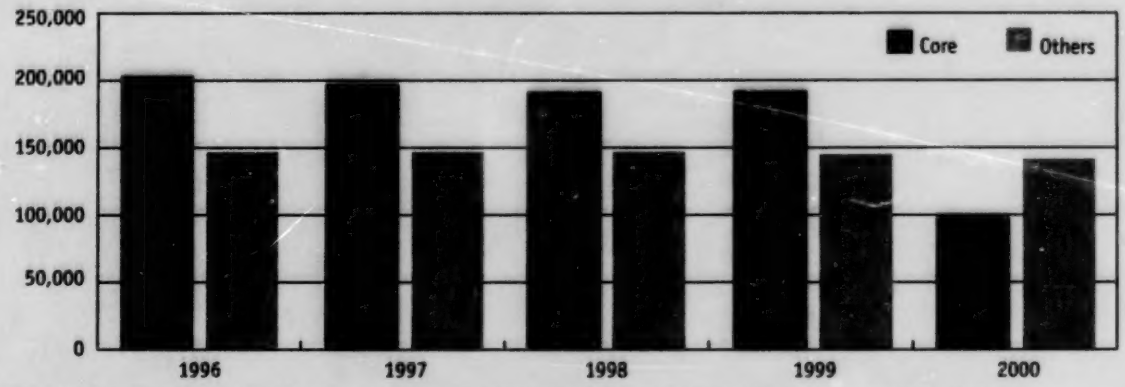
In the 34 years since the passage of the *Public Service Staff Relations Act* introduced collective bargaining in the federal public service, that very public service, like the society it serves, has undergone immense changes.

In the most recent three and a half decades, the public service has seen its workforce swell to more than 200,000, then contract suddenly as the economy struggled through the severe downturns of the early 1980s and the 1990s, dropping by about 56,000 jobs. Other significant workforce cuts have been the result of a move to introduce alternate service delivery mechanisms such as the Canada Customs and Revenue Agency, which, on its own, shifted more than 40,000 jobs out of the core public service.[10]

In addition to changes in its size, the public service has taken on the role of "steering, not rowing" the boat. Instead of delivering programs directly to the public, for example, federal employees focus on creating and supporting the economic and social conditions that enable the private and voluntary sectors to thrive and, through grants, contributions and contracts, to implement government policy in the field. Federal employees use e-government and other innovative systems to bring federal programs and policies to the public. Their work crosses the boundaries of traditional government departments to engage partners in other governments and other sectors.

Today, federal public service employees are "knowledge workers." They have to be skilled, flexible, adaptable and well educated. They are called upon to be

EMPLOYEE DISTRIBUTION
March 31, 1996 to March 31, 2000



Core is active employees in those departments and agencies listed under Schedule 1, Part I of the *Public Service Staff Relations Act* (*PSSRA* 1-1) for which the Treasury Board represents the Employer. Others are Separate Employers, Schedule 1, Part II of the Public Service Staff Relations Act, Military Personnel, RCMP

Source: Data derived from CANSIM Data Base and TBS Incumbent System, November 2000.

responsive to changing needs and to adapt systems and apply regulatory requirements to meet government goals and the variable objectives of a diverse, literate and technologically aware citizenry.

In the January 30, 2001 Speech from the Throne, the government recognized the importance of adapting its employment systems to the changing environment:

> The Government is committed to the reforms needed for the Public Service of Canada to continue evolving and adapting. These reforms will ensure that the Public Service of Canada is innovative, dynamic and reflective of the diversity of the country–able to attract and develop the talents needed to serve Canadians in the 21st century.

Meeting the challenges posed by that new environment will not be easy at a time when the public service is ageing rapidly. The Auditor General's April 2000 report noted that 65 % of executives will be eligible to retire in about five years. Employees aged 45 to 54 represent fully 39 % of the public service workforce, while the percentage of employees under age 35 is about half that of their representation in the Canadian work force. In March 1999 there were more than three times as many federal public service employees over age 45 than under age 30. Meanwhile, Statistics Canada data show that the population of Canadians aged 20 to 44 has declined since 1996 and will continue to decline–by a total of about 5 %–until 2011, presenting a formidable recruitment challenge for the coming decade.

Graham Lowe summarizes the forces for change in the public service organizational culture and employment regimes, in *Employer of Choice? Workplace Innovation in Government–A Synthesis Report*, a publication by Canadian Policy Research Networks:

> The forces driving this shift from the bureaucratic to the flexible government organization are the demographic crunch and resulting recruitment and retention pressures, the rising skill requirements of government work and a new political environment that places a premium on the quality and efficiency of public service.[11]

This means that the federal government as employer will be competing for a limited pool of skilled and other knowledge workers against high-technology employers and innovators in every field. To achieve such goals as becoming the "most wired" government in the world by 2004–the stated aim of the Government On-Line initiative, its work environment will have to resemble the flexible, dynamic workplaces that have become the norm in the new economy.

2.4 FLEXIBILITY AND DYNAMISM, FAIRNESS AND TRUST ARE NEEDED

Flexibility and dynamism are by-products of the fairness and trust that characterize workplaces with positive labour management relations. The level of trust between the parties is defined by the honesty demonstrated in their relations, their respect for commitments and their ability to exchange confidential information. While trust is characterized by hope, faith, confidence, assurance and initiative, distrust is characterized by fear, skepticism, cynicism, wariness, watchfulness and vigilance.

Flexibility and dynamism are by-products of the fairness and trust that characterize workplaces with positive labour management relations.

...framework for labour management relations that would help meet these challenges while respecting the essential values upon which the relationship should be based.

In a climate of trust, the parties can work together to resolve problems, respect each others' needs, consult each other, take the other party's point of view into consideration and act in good faith. A good level of trust is the basis for the flexibility and positive working relationships needed in the modern workplace.

As we considered the kinds of challenges faced by government in the 21st century, we sought to create a framework for labour management relations that would help meet these challenges while respecting the essential values upon which the relationship should be based.

In the *Eighth Annual Report to the Prime Minister on the Public Service of Canada* (March 2001), the Clerk of the Privy Council and Secretary to the Cabinet, Mel Cappe, highlighted some of the challenges that need to be addressed in making the federal public service a workplace of choice:

> We have begun the transformation to a modern, people-centered Public Service of Canada, one which is more flexible and responsive, adaptive and innovative. But the transformation is taking place too slowly. Current laws, rules and structures for managing people in the Public Service are neither flexible nor responsive enough to allow us to compete for talent in a knowledge economy. As well, the industrial era mindset and culture is still alive in many parts of today's Public Service.[12]

To become a workplace of choice, the public service must involve employees, through their unions, in redesigning employment systems. Rather than prescribe and limit actions, emphasize rules and define complex processes, the labour legislation and institutions governing these relationships must enable the parties in labour management relations–the employer and the unions–to prevent and resolve disputes and to work together better in the public interest.

1. Canada, House of Commons, **Debates**, April 25, 1966, p. 4243.
2. Denis Desautels, 2000 *Report of the Auditor General of Canada* (Ottawa: Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons, 2000), pp. 9-29.
3. Denis Desautels, *Reflections on a decade of serving Parliament* (Ottawa: Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons, 2001), p. 18.
4. Ibid.,p. 19.
5. Public Policy Forum, *Levelling the Path: Perspectives on Labour Management Relations in the Federal Public Service* (Ottawa: Public Policy Forum, 2000), p. 30.
6. Canada, House of Commons, *Debates*, April 25, 1966, p. 4242.
7. John Tait (chair), *A Strong Foundation: Report of the Task Force on Public Service Values and Ethics – A Summary* (Ottawa: Canadian Centre for Management Development, February 1997), pp. 5-6.
8. Ibid., p. 7.
9. Laurence Strong (chair), *First Report of the Advisory Committee on Senior Level Retention and Compensation* (Ottawa: Treasury Board Secretariat, January 1998), p. 3.
10. Employment Statistics for the Federal Public Service (Ottawa: Treasury Board Secretariat, March 2000)
11. Graham Lowe, *Employer of Choice? Workplace Innovation in Government: A Synthesis Report* (Ottawa: Canadian Policy Research Networks Inc., 2001), p. 11.
12. Mel Cappe, *Eighth Annual Report to the Prime Minister on the Public Service of Canada* (Canada, Privy Council Office, March 2001), p. 3.

III. A new framework for labour management relations in the Public Service of Canada

...our Advisory Committee recommends a set of fundamental principles to guide the implementation of a new framework for labour management relations in the Public Service of Canada.

Achieving significant change in the labour management relationship is never easy. But it is made easier if the raison d'être for change can be based upon a set of common and shared values. To this end, our Advisory Committee recommends a set of fundamental principles to guide the implementation of a new framework for labour management relations in the Public Service of Canada. The framework includes significant institutional changes accomplished through adjustments to the mandates and structures of existing organizations and the creation of a new entity representing the public interest. Our framework calls for, not just the *recognition* that labour management relationships are intrinsic to all subjects in the workplace, but action to place this fact in everyday decision making in the workplace, in departments and agencies and in the public service as a whole.

3.1 FUNDAMENTAL PRINCIPLES FOR LABOUR MANAGEMENT RELATIONS

We suggest three statements of principle that demonstrate a shared commitment to building positive labour management relations in the public service:

- **We support** Canadian pluralism by listening to collective views.
- **We recognize** that individuals have the right to associate, form unions and participate in the determination of their working conditions through collective bargaining and other mechanisms.
- **We promote** cooperative solutions.

To ensure that the will to involve unions in decision-making at all levels translates into constructive action, we suggest a statement of principle underlining the importance of demonstrating a positive, professional attitude in these interactions:

- **We uphold** the fundamental values of trust, honesty and mutual respect.

Because we recognize that only what gets measured actually gets done, we suggest a statement of principle committing the partners to back up actions with measurements of results:

- **We support** clear accountability for both parties at all levels.

Good fundamental values and effective working relationships do not preclude problems. Labour management relationships involve dealing with difficult issues and tough trade-offs. There will be disagreements. To develop effective systems to deal with conflicting needs and goals, we suggest a statement of principle supporting work towards mutually satisfactory solutions:

- **We maintain** the need for fair, credible and efficient recourse procedures.

As a committee, we developed this set of principles, reflecting our varying backgrounds and a mutual desire to improve federal labour management relations. We have long years of experience as public service managers, union officials and third-party neutrals. Our views on this topic are quite distinct. We know

The public interest must be protected and unique public-service-oriented legislation is the best way to achieve that end.

that many groups before us have failed in their efforts to find points of unanimous agreement. Some have resorted to a low common denominator to find agreement. Others groups have simply not tried to reach agreement with the "other side," preferring instead to present a strong view of their own.

So when we struggled, in Merrickville, Ontario on July 12, 2000, to agree upon a set of principles, we were frankly quite surprised when we succeeded. Perhaps because the moment seemed so profound to us, we called the ensuing document "the Merrickville Manifesto." We saw it as our ultimate–and soon to be public–declaration of our common principles and goals. We all believe in these statements. Given our diverse backgrounds and strongly held opinions, we further believe that if we can agree on them, they will serve the Public Service of Canada and the people of Canada well.

3.2 COLLECTIVE BARGAINING MUST REMAIN A FIXTURE OF THE PUBLIC SERVICE

Our unanimous agreement as a committee extends to some basic precepts that we wish to address before presenting our proposed framework for labour management relations. After due consideration, we have flatly rejected any notion that collective bargaining rights should be removed from the federal public service. Collective bargaining is well established in the public sector and, in our considerable experience, no rationale exists to support a removal of these rights. It rests on fundamental human rights widely supported in Canada.

3.3 UNIQUE LEGISLATION FOR THE RESOLUTION OF DISPUTES

Our deliberations led us to consider many options to reform federal labour management relations. We assessed the wisdom, for example, of making the public service subject to the *Canada Labour Code*, which applies to employees of some federal agencies and to private sector workers in areas of federal jurisdiction. While we believe that, in an overall sense, federal public service employees should be treated the same as private sector employees for purposes of collective bargaining, we have determined that disputes, together with some other matters, need to be addressed differently.

This is so because the public sector is in some ways qualitatively different from the private sector. Public service strikes can greatly inconvenience the public without imposing economic loss on the employer. The public interest must be protected and unique public-service-oriented legislation is the best way to achieve that end. The legislation must establish dispute resolution systems that preserve the rights of the parties while, at the same time, protecting the public interest that citizens receive critical services from the state.

Our goal in recommending changes to the dispute resolution systems used within the public service is designed to reduce disruption to the public while preserving the fundamental rights of unions to strike and at the same time respecting government's ability to ultimately implement its will through legislation.

3.4 THE THREE Cs — CONSULTATION, CO-DEVELOPMENT, COLLECTIVE BARGAINING

Putting principles and values into action need not be unduly complicated. We are proposing that existing methods used to apply labour management relations at the service-wide level be applied, as well, at department/agency and workplace levels. Doing so is simply a matter of extending the reach of existing consultative and collaborative methods.

Our basic premise is this: We believe that every subject that arises in the workplace is properly a matter for union-management interaction.

Some subjects traditionally matters of management prerogative, such as the distribution of work, can and should be the subject of consultation. Some matters, which are not currently subject to collective bargaining such as the staffing and classification systems, can and should be co-developed by the two parties. Other subjects are, and should remain matters, the terms and conditions of which are determined through collective bargaining.

We envision processes of consultation, co-development and collective bargaining that set broad parameters for each subject at the service-wide level, while allowing for customization at the departmental or agency level, and enabling precise terms of implementation to be set at the local level of the workplace. We know that this is already happening in some places. The Department of Public Works and Government Services, for example, has working union-management consultation committees representing every region and workplace across the country.

3.4.1 CONSULTATION

Union-management consultation should be a regular aspect of the development of policies and practices in all workplaces and departments across the public service. Consultation has to be real. It has to be done before the fact, before ideas are set in individuals' minds, before implementation plans are started, even before some of the inevitable trade-offs are fully identified. Both parties need to feel that they are truly part of the planning, that they are partners in developing options and in analyzing the situation, assessing advantages and disadvantages and recommending specific actions.

Consultation does not remove management's right to manage. It is, instead, a statement by managers that they value the insight and opinions of their staff and of their staff's chosen representatives. The parties to consultation have to enter the process with an understanding that they will have to change some of their preconceptions and be prepared to listen carefully to other viewpoints. But both parties will gain from the process. And although neither will be able to claim "victory" in any ensuing policy or practice, if the process of consultation is done properly, both will see some of their aims realized. Managers and union representatives both will build their capacity to contribute to a better workplace and, ultimately, to better service for Canadians.

3.4.2 CO-DEVELOPMENT

In the public service to date, a form of co-development has been largely the creation of the National Joint Council.

We believe that every subject that arises in the workplace is properly a matter for union-management interaction.

We believe that now is the time to formalize this process of co-development and, at the same time, extend it to such important employment related matters as the classification and staffing systems within government. Co-development involves both parties undertaking research and presenting background information to feed into the process of developing policies. It involves real give and take, with neither party expecting to achieve all its goals on the subject. It is a process that helps to build trust and that relies on trust to be effective. It can play a major role in ensuring that employees' voices and their preferences are heard and reflected in internal government policies. At the service-wide level, co-development has already resulted in such major achievements as the creation of the Public Service Health Care Plan Trust and the modernization of the National Joint Council mandate and its by-laws. It is an important building block in the framework for improved labour management relations in the public service.

We also see the process of co-development extending beyond the National Joint Council to individual departments and agencies and to workplaces with local union-management consultation committees. While each department and work site is likely to have its own set of issues for co-development, our consultations elicited a number of issues that can serve as a starting point:

- organization of work
- work schedules
- delivery of quality public services
- operational issues
- workplace procedures
- joint training on workplace issues
- technological change and its impacts
- employment equity implementation
- flexibility to meet operational and personal needs

As with other proposals that we make, we wish to see the parties decide for themselves what subjects should be on this list, how the process should ultimately be implemented and how success will be measured. We are offering a framework. It is for the parties themselves to decide what they want to do and how they intend to achieve their goals and measure progress towards that end.

3.4.3 COLLECTIVE BARGAINING

We propose that, while collective bargaining on a service-wide basis should set the broad parameters for terms and conditions of employment, the precise details could, in many instances, be negotiated in each department according to specific needs identified by the unions and departmental management. The customized terms and conditions can then be incorporated into contractual as well as policy language. We call this approach "two tier bargaining" and explain it in more detail in Chapter IV.

3.5 THE NEW STRUCTURE OF LABOUR MANAGEMENT RELATIONS

While it may take time for the parties to build trust and to reduce the distrust that has developed over the years, a new structure for labour management relations can create a climate in which these changes can evolve. Our proposed structure for the day-to-day interactions that are part of effective labour management relations allows for more flexibility based on a level of trust in the relationship. If trust is at any time eroded, this new approach would still allow the parties to set more precise terms and conditions of service-wide employment.

1. We recommend a new institutional framework for labour management relations.

Our proposed framework requires the establishment of institutions that support positive working relationships and that provide for effective dispute resolution mechanisms. Our approach to institutional change involves revising the *PSSRA*, adjusting the work of three federal organizations and creating a fourth to represent the public interest. We separate the important functions of resolving workplace disputes and resolving impasses in collective bargaining, assigning these tasks to different institutions. The new institutions are described in brief on the following page and in detail in the chapters that follow.

STRUCTURE FOR LABOUR MANAGEMENT RELATIONS IN THE PUBLIC SERVICE OF CANADA*

	Consultation	Co-development	Collective bargaining
Public-service-wide	●	●	●
Department-wide	●	●	●
Workplace/work unit	●	●	

*Indicates that the activity in question will take place at the level indicated in the chart.

3.5 THE NEW STRUCTURE OF LABOUR MANAGEMENT RELATIONS

While it may take time for the parties to build trust and to reduce the distrust that has developed over the years, a new structure for labour management relations can create a climate in which these changes can evolve. Our proposed structure for the day-to-day interactions that are part of effective labour management relations allows for more flexibility based on a level of trust in the relationship. If trust is at any time eroded, this new approach would still allow the parties to set more precise terms and conditions of service-wide employment.

1. We *recommend* a new institutional framework for labour management relations.

Our proposed framework requires the establishment of institutions that support positive working relationships and that provide for effective dispute resolution mechanisms. Our approach to institutional change involves revising the *PSSRA*, adjusting the work of three federal organizations and creating a fourth to represent the public interest. We separate the important functions of resolving workplace disputes and resolving impasses in collective bargaining, assigning these tasks to different institutions. The new institutions are described in brief on the following page and in detail in the chapters that follow.

STRUCTURE FOR LABOUR MANAGEMENT RELATIONS IN THE PUBLIC SERVICE OF CANADA*

	Consultation	Co-development	Collective bargaining
Public-service-wide	●	●	●
Department-wide	●	●	●
Workplace/work unit	●	●	

*Indicates that the activity in question will take place at the level indicated in the chart.

1. **The *Public Service Staff Relations Act (PSSRA)***

   The *PSSRA* provides the legal framework or "rules of the game" for labour management relations in the federal public service. The *PSSRA* needs to be updated and amended in order to facilitate the changes that we are proposing.

2. **The Canada Industrial Relations Board (CIRB)**

   The Canada Industrial Relations Board would administer the revised *Public Service Staff Relations Act*.

3. **The Public Service Rights Redress Board (PSRRB)**

   The PSRRB would be responsible for the adjudication of all grievances presented in the public service, including what are now called "appeals" of staffing actions.

4. **The Public Interest Dispute Resolution Commission (PIDRC)**

   The Public Interest Dispute Resolution Commission would provide for the public interest in offering dispute resolution services to the parties in collective bargaining should they reach an impasse.

5. **National Joint Council (NJC)**

   The NJC brings management and union representatives together to co-develop policies and directives on matters that affect public service employees in multiple departments and unions. We believe that this role should be given legal recognition and an expanded mandate together with adequate resources.

IV. Delegating authority and increasing flexibility– Changes needed to the *Public Service Staff Relations Act*

The new framework we present for labour relations in the federal public service is based on the set of fundamental principles we developed at Merrickville. We believe that these principles should be expressed in the preamble to a revised *Public Service Staff Relations Act*.

In proposing changes to the *PSSRA*, we have sought to provide general guidance. To the extent possible, we have avoided being unduly prescriptive in our recommendations for change.

4.1 EMPHASIZE PRINCIPLES, NOT DETAILS

Like many private sector labour relations acts, the *Canada Labour Code* has a preamble outlining the principles underlying the legislation. The *PSSRA* has none. We believe that this is one reason the *PSSRA* is a much more prescriptive act than the *Code*. Without a set of principles to guide the relationship between the parties, the *PSSRA* must necessarily provide exhaustive lists of conditions for the parties to follow. Consistent with our belief that the parties themselves must work through their differences and reach mutually satisfactory agreements, we think that the *PSSRA* should be less detailed and less prescriptive in its directions to the parties.

ESSENTIAL PRINCIPLES FOR A NEW LABOUR MANAGEMENT RELATIONSHIP

We believe that a vibrant public service that consistently delivers excellent services is vital to our country's future. To achieve this the Canadian government must have a labour management system that is fair, efficient and flexible. This system must:

- Support Canadian pluralism by listening to collective views.
- Recognize that individuals have the right to associate, form unions and participate in the determination of their working conditions through collective bargaining or other mechanisms.
- Promote co-operative solutions.
- Uphold the fundamental values of trust, honesty and mutual respect.
- Establish clear accountability for both parties at all levels.
- Maintain a fair, credible and efficient recourse procedure.

The new framework we present for labour relations in the federal public service is based on the set of fundamental principles... these principles should be expressed in the preamble to a revised Public Service Staff Relations Act.

IV. Delegating authority and increasing flexibility– Changes needed to the *Public Service Staff Relations Act*

The new framework we present for labour relations in the federal public service is based on the set of fundamental principles we developed at Merrickville. We believe that these principles should be expressed in the preamble to a revised *Public Service Staff Relations Act*.

In proposing changes to the *PSSRA*, we have sought to provide general guidance. To the extent possible, we have avoided being unduly prescriptive in our recommendations for change.

4.1 EMPHASIZE PRINCIPLES, NOT DETAILS

Like many private sector labour relations acts, the *Canada Labour Code* has a preamble outlining the principles underlying the legislation. The *PSSRA* has none. We believe that this is one reason the *PSSRA* is a much more prescriptive act than the *Code*. Without a set of principles to guide the relationship between the parties, the *PSSRA* must necessarily provide exhaustive lists of conditions for the parties to follow. Consistent with our belief that the parties themselves must work through their differences and reach mutually satisfactory agreements, we think that the *PSSRA* should be less detailed and less prescriptive in its directions to the parties.

ESSENTIAL PRINCIPLES FOR A NEW LABOUR MANAGEMENT RELATIONSHIP

We believe that a vibrant public service that consistently delivers excellent services is vital to our country's future. To achieve this the Canadian government must have a labour management system that is fair, efficient and flexible. This system must:

- Support Canadian pluralism by listening to collective views.
- Recognize that individuals have the right to associate, form unions and participate in the determination of their working conditions through collective bargaining or other mechanisms.
- Promote co-operative solutions.
- Uphold the fundamental values of trust, honesty and mutual respect.
- Establish clear accountability for both parties at all levels.
- Maintain a fair, credible and efficient recourse procedure.

The new framework we present for labour relations in the federal public service is based on the set of fundamental principles... these principles should be expressed in the preamble to a revised Public Service Staff Relations Act.

2. We *recommend* that the revised *Public Service Staff Relations Act* contain a preamble outlining the principles underlying the legislation.

...all matters that arise in the workplace are properly the subject for joint discussion between the unions and the employer.

We consider that four specific issues require particular attention in a revised *PSSRA*:

- scope of bargaining
- two tier collective bargaining
- excluded and designated employees
- bargaining unit certification

4.2 SCOPE OF BARGAINING

We believe that virtually all matters that arise in the workplace are properly the subject for joint discussion between the unions and the employer.

The *PSSRA* sets severe limits on the range of subjects that can be negotiated in collective bargaining. While we believe that these restrictions should be eased considerably, we are also persuaded that some subjects should be negotiated through a process of co-development rather than formal collective bargaining.

To reflect the interests and views of federal public service employees in the development of service-wide policies and procedures affecting them in the workplace, the government as employer, must involve these employees' elected representatives in the development process. Service-wide issues such as staffing and classification systems and the pension plan are logically addressed through jointly developed policies. As we note in more detail in Chapter VI, we believe that the most appropriate forum for co-development of such service-wide policies is the National Joint Council, which already has a long history as a collaborative, problem-solving mechanism. Other issues, such as telework, training, or special allowances applicable to a single occupational group, may be more appropriately dealt with through co-development or consultation at the bargaining unit, departmental, or workplace level. In all cases, federal public service employees' elected representatives must be significantly involved in developing and implementing new workplace policies. It is not enough for government managers to summon union officials into their offices and notify them of impending policy changes after key decisions have already been made.

3. We *recommend* that the *Public Service Staff Relations Act* be amended to provide for consultation and co-development of policies at the service-wide, departmental and workplace levels. The details of how these processes will be implemented should be left to the parties to develop.

The areas we believe best suited for co-development are the staffing, classification and pension systems. In what follows, we address each of these areas in turn.

4.3 THE STAFFING SYSTEM

In our consultations with unions and management representatives, we were made amply aware of problems with the staffing system in the federal public service. Managers view the system as too slow to meet their needs in recruiting and retaining the best people. They also find that the system is inflexible and imposes too great a burden on them. Although the

-1 -4

system is supposed to protect employees from favouritism and similar abuses, union leaders consider the system neither transparent nor fair. They do not see it as an effective mechanism for the protection of the merit principle.

We believe that co-development can lead to significant improvements in the efficiency and effectiveness of the staffing system, all in support of the merit principle. In line with the approach we recommend for other issues, we believe that these policies and procedures need to be set out in general terms at the service-wide level and allow for flexibility in implementation at the local level.

4. We *recommend* that the staffing system be made subject to co-development by the parties at the National Joint Council. To ensure that the co-development process respects core public service values, the *Public Service Employment Act* should be amended to include a list of values such as merit, employment equity, fairness and transparency with which the process must be consistent.

4.4 THE CLASSIFICATION SYSTEM

When it took on the challenge of revising the classification system, the public service entered a prolonged period of study, analysis and development with limited outcome to date. While there has been some consultation between the employer and the unions, it has been insufficient to achieve a mutually satisfactory result. We believe that the classification system is ideally suited to co-development between the parties so that management requirements and employees' needs as well as legislative obligations are satisfied to the greatest extent possible in this important undertaking.

5. We *recommend* that the classification system be made subject to co-development by the parties at the National Joint Council.

4.5 THE PENSION PLAN

The pension plan is one element of the conditions of employment that affects every long-term, full-time employee, at every level, in every workplace. It is also an issue that links employees in today's workplaces and the retirees of the public service of yesterday. Its administration and management affect the well being of employees past, present and future in a direct and most important way. This subject is ideally and properly suited, in our opinion, to co-development.

While there currently exists a Pension Plan Advisory Committee consisting of management and union representatives as well as a representative of retirees, this committee provides advice to the President of the Treasury Board only on an ad hoc basis. Consultations between the Treasury Board and unions, conducted in 1998 and 1999, reached agreement on many provisions for reform but broke down on the issue of the sharing of the notional surplus funds. And while agreement was reached on joint management of the Plan, these terms were not included in Bill C-78, adopted in 1999. Fully two-thirds of provincial and municipal pension funds are jointly managed. We believe that the federal public service pension plan itself, its provisions, the funds and the investment of those funds

2. *We recommend* that the revised *Public Service Staff Relations Act* contain a preamble outlining the principles underlying the legislation.

...all matters that arise in the workplace are properly the subject for joint discussion between the unions and the employer.

We consider that four specific issues require particular attention in a revised *PSSRA*:

- scope of bargaining
- two tier collective bargaining
- excluded and designated employees
- bargaining unit certification

4.2 SCOPE OF BARGAINING

We believe that virtually all matters that arise in the workplace are properly the subject for joint discussion between the unions and the employer.

The *PSSRA* sets severe limits on the range of subjects that can be negotiated in collective bargaining. While we believe that these restrictions should be eased considerably, we are also persuaded that some subjects should be negotiated through a process of co-development rather than formal collective bargaining.

To reflect the interests and views of federal public service employees in the development of service-wide policies and procedures affecting them in the workplace, the government as employer, must involve these employees' elected representatives in the development process. Service-wide issues such as staffing and classification systems and the pension plan are logically addressed through jointly developed policies. As we note in more detail in Chapter VI, we believe that the most appropriate forum for co-development of such service-wide policies is the National Joint Council, which already has a long history as a collaborative, problem-solving mechanism. Other issues, such as telework, training, or special allowances applicable to a single occupational group, may be more appropriately dealt with through co-development or consultation at the bargaining unit, departmental, or workplace level. In all cases, federal public service employees' elected representatives must be significantly involved in developing and implementing new workplace policies. It is not enough for government managers to summon union officials into their offices and notify them of impending policy changes after key decisions have already been made.

3. *We recommend* that the *Public Service Staff Relations Act* be amended to provide for consultation and co-development of policies at the service-wide, departmental and workplace levels. The details of how these processes will be implemented should be left to the parties to develop.

The areas we believe best suited for co-development are the staffing, classification and pension systems. In what follows, we address each of these areas in turn.

4.3 THE STAFFING SYSTEM

In our consultations with unions and management representatives, we were made amply aware of problems with the staffing system in the federal public service. Managers view the system as too slow to meet their needs in recruiting and retaining the best people. They also find that the system is inflexible and imposes too great a burden on them. Although the

-1 -4

system is supposed to protect employees from favouritism and similar abuses, union leaders consider the system neither transparent nor fair. They do not see it as an effective mechanism for the protection of the merit principle.

We believe that co-development can lead to significant improvements in the efficiency and effectiveness of the staffing system, all in support of the merit principle. In line with the approach we recommend for other issues, we believe that these policies and procedures need to be set out in general terms at the service-wide level and allow for flexibility in implementation at the local level.

4. *We recommend* that the staffing system be made subject to co-development by the parties at the National Joint Council. To ensure that the co-development process respects core public service values, the *Public Service Employment Act* should be amended to include a list of values such as merit, employment equity, fairness and transparency with which the process must be consistent.

4.4 THE CLASSIFICATION SYSTEM

When it took on the challenge of revising the classification system, the public service entered a prolonged period of study, analysis and development with limited outcome to date. While there has been some consultation between the employer and the unions, it has been insufficient to achieve a mutually satisfactory result. We believe that the classification system is ideally suited to co-development between the parties so that management requirements and employees' needs as well as legislative obligations are satisfied to the greatest extent possible in this important undertaking.

5. *We recommend* that the classification system be made subject to co-development by the parties at the National Joint Council.

4.5 THE PENSION PLAN

The pension plan is one element of the conditions of employment that affects every long-term, full-time employee, at every level, in every workplace. It is also an issue that links employees in today's workplaces and the retirees of the public service of yesterday. Its administration and management affect the well being of employees past, present and future in a direct and most important way. This subject is ideally and properly suited, in our opinion, to co-development.

While there currently exists a Pension Plan Advisory Committee consisting of management and union representatives as well as a representative of retirees, this committee provides advice to the President of the Treasury Board only on an ad hoc basis. Consultations between the Treasury Board and unions, conducted in 1998 and 1999, reached agreement on many provisions for reform but broke down on the issue of the sharing of the notional surplus funds. And while agreement was reached on joint management of the Plan, these terms were not included in Bill C-78, adopted in 1999. Fully two-thirds of provincial and municipal pension funds are jointly managed. We believe that the federal public service pension plan itself, its provisions, the funds and the investment of those funds

...process of bargaining should be more sensitive to individual workplace needs in order to provide the flexibility the system requires.

should all be subject to co-development and co-management. Because of the interest of pensioners in the plan, their representatives should be a party to the co-development and co-management.

To permit co-development of the public service pension plan, the *Public Service Staff Relations Act* would need to be amended in that it prohibits the negotiation of matters specifically covered by other legislation such as the *Public Service Superannuation Act*.

6. *We recommend* that the Pension Plan, its provisions, the funds and the investment of those funds should be made subject to co-development by the parties at the National Joint Council and be co-managed by a jointly appointed Management Board.

4.6 RESOLVING CO-DEVELOPMENT DISPUTES

If the parties are to work together effectively to develop additional policies and terms and conditions of employment in the public service, they must have access to effective dispute resolution mechanisms. In 1999, the National Joint Council began to explore an expanded third party impasse resolution system. We applaud the recent amendment to the Council's by-laws signed in March 2001, introducing a system to resolve disputes rather than leaving the issue to be decided unilaterally by the employer.[13] With access to a jointly agreed roster of neutrals, we expect that the parties will be able to come to agreement on some difficult and contentious issues.

7. *We recommend* that any disputes over co-development issues be resolved through the use of the National Joint Council's new dispute resolution process whether or not such disputes arise in the National Joint Council forum.

4.7 TWO TIER COLLECTIVE BARGAINING

Under the current system, the employer and the unions negotiate the terms of service-wide collective agreements. This can mean that the financial terms and policies that are meant to provide flexibility to employees and managers do not respond fully to local needs. We reject the too rigid notion that service-wide determined terms and conditions of employment should apply in all circumstances and uniformly in all workplaces. We believe that the process of bargaining should be more sensitive to individual workplace needs in order to provide the flexibility the system requires. We recognize that this concept of two tier negotiation is somewhat novel in the federal public service and believe that it should only be implemented on a voluntary basis.

For example, a service-wide collective agreement for administrative employees might set the standard workweek at 37.5 hours. It can do this by stating that an employee with the base level of three weeks annual vacation must work a total of 1950 hours per year. In any one department, the managers and union representatives might agree that, to accommodate the requirements of certain work groups, the standard work week be defined as ranging from a minimum of

4-4

4 to a maximum of 8 days. Days off could be arranged in ways that appropriately compensate employees working longer or compressed workweeks. To respond to shift requirements in a specific work unit, the managers and union representatives might agree that the standard work day be defined as ranging from a set minimum to a set maximum, with correspondingly large blocks of time off for employees working longer days. Similarly, in work units with a seasonal component, they could also agree that the standard work year should be defined as ranging from nine to twelve months, which would give employees a solid block of time off in slack periods in return for working longer hours at peak periods.

8. *We recommend* that collective agreements negotiated at the service-wide level provide the general outlines of the terms and conditions of employment so that, subject to mutual agreement between the parties, managers and union representatives in individual departments and workplaces can work out the details of how these provisions should be applied locally.

9. *We recommend* that the *Public Service Staff Relations Act* enable collective bargaining at the departmental and agency level, to set the detailed terms and conditions of employment for subjects negotiated in broad terms at the service-wide level.

4.8 EMPLOYEES EXCLUDED FROM UNION MEMBERSHIP

In general, the tendency in Canadian labour law has been to exclude fewer employees from the right to join unions, thereby leaving a greater number eligible to join. The *Canada Labour Code* has for some time mirrored this trend, excluding only those performing management functions or employed in a confidential capacity in matters relating to industrial relations.

In contrast, the *PSSRA* contains a lengthy and complex list of exclusions. Aside from those occupying managerial or confidential positions, it excludes ten additional classes of employee, including part-time, term and casual employees, dependent contractors and persons locally engaged outside Canada[14]. The managerial/confidential exclusion itself takes in seven different categories of employee, among them legal officers in the Department of Justice and all Treasury Board employees.

In our first report, we noted that the exclusion process was a problem for both parties. Management representatives believe that the process is too long and cumbersome, while union representatives believe that too many people are excluded from unionization rights.

In our view, a detailed, complex exclusion policy such as that currently contained in the *Public Service Staff Relations Act* has done little to improve relations between the parties. This kind of policy is also inconsistent with the facilitative, enabling approach we seek throughout this document.

10. *We recommend* that the *Public Service Staff Relations Act*'s exclusion policy be changed to mirror that of the *Canada Labour Code*, to exclude only those performing management functions or employed in a confidential capacity in matters relating to industrial relations.

should all be subject to co-development and co-management. Because of the interest of pensioners in the plan, their representatives should be a party to the co-development and co-management.

To permit co-development of the public service pension plan, the *Public Service Staff Relations Act* would need to be amended in that it prohibits the negotiation of matters specifically covered by other legislation such as the *Public Service Superannuation Act*.

...process of bargaining should be more sensitive to individual workplace needs in order to provide the flexibility the system requires.

6. We *recommend* that the Pension Plan, its provisions, the funds and the investment of those funds should be made subject to co-development by the parties at the National Joint Council and be co-managed by a jointly appointed Management Board.

4.6 RESOLVING CO-DEVELOPMENT DISPUTES

If the parties are to work together effectively to develop additional policies and terms and conditions of employment in the public service, they must have access to effective dispute resolution mechanisms. In 1999, the National Joint Council began to explore an expanded third party impasse resolution system. We applaud the recent amendment to the Council's by-laws signed in March 2001, introducing a system to resolve disputes rather than leaving the issue to be decided unilaterally by the employer.[13] With access to a jointly agreed roster of neutrals, we expect that the parties will be able to come to agreement on some difficult and contentious issues.

7. We *recommend* that any disputes over co-development issues be resolved through the use of the National Joint Council's new dispute resolution process whether or not such disputes arise in the National Joint Council forum.

4.7 TWO TIER COLLECTIVE BARGAINING

Under the current system, the employer and the unions negotiate the terms of service-wide collective agreements. This can mean that the financial terms and policies that are meant to provide flexibility to employees and managers do not respond fully to local needs. We reject the too rigid notion that service-wide determined terms and conditions of employment should apply in all circumstances and uniformly in all workplaces. We believe that the process of bargaining should be more sensitive to individual workplace needs in order to provide the flexibility the system requires. We recognize that this concept of two tier negotiation is somewhat novel in the federal public service and believe that it should only be implemented on a voluntary basis.

For example, a service-wide collective agreement for administrative employees might set the standard workweek at 37.5 hours. It can do this by stating that an employee with the base level of three weeks annual vacation must work a total of 1950 hours per year. In any one department, the managers and union representatives might agree that, to accommodate the requirements of certain work groups, the standard work week be defined as ranging from a minimum of

-1-4

4 to a maximum of 8 days. Days off could be arranged in ways that appropriately compensate employees working longer or compressed workweeks. To respond to shift requirements in a specific work unit, the managers and union representatives might agree that the standard work day be defined as ranging from a set minimum to a set maximum, with correspondingly large blocks of time off for employees working longer days. Similarly, in work units with a seasonal component, they could also agree that the standard work year should be defined as ranging from nine to twelve months, which would give employees a solid block of time off in slack periods in return for working longer hours at peak periods.

8. We *recommend* that collective agreements negotiated at the service-wide level provide the general outlines of the terms and conditions of employment so that, subject to mutual agreement between the parties, managers and union representatives in individual departments and workplaces can work out the details of how these provisions should be applied locally.

9. We *recommend* that the *Public Service Staff Relations Act* enable collective bargaining at the departmental and agency level, to set the detailed terms and conditions of employment for subjects negotiated in broad terms at the service-wide level.

4.8 EMPLOYEES EXCLUDED FROM UNION MEMBERSHIP

In general, the tendency in Canadian labour law has been to exclude fewer employees from the right to join unions, thereby leaving a greater number eligible to join. The *Canada Labour Code* has for some time mirrored this trend, excluding only those performing management functions or employed in a confidential capacity in matters relating to industrial relations.

In contrast, the *PSSRA* contains a lengthy and complex list of exclusions. Aside from those occupying managerial or confidential positions, it excludes ten additional classes of employee, including part-time, term and casual employees, dependent contractors and persons locally engaged outside Canada[14]. The managerial/confidential exclusion itself takes in seven different categories of employee, among them legal officers in the Department of Justice and all Treasury Board employees.

In our first report, we noted that the exclusion process was a problem for both parties. Management representatives believe that the process is too long and cumbersome, while union representatives believe that too many people are excluded from unionization rights.

In our view, a detailed, complex exclusion policy such as that currently contained in the *Public Service Staff Relations Act* has done little to improve relations between the parties. This kind of policy is also inconsistent with the facilitative, enabling approach we seek throughout this document.

10. We *recommend* that the *Public Service Staff Relations Act*'s exclusion policy be changed to mirror that of the *Canada Labour Code*, to exclude only those performing management functions or employed in a confidential capacity in matters relating to industrial relations.

4.9. DESIGNATING ESSENTIAL EMPLOYEES

The *PSSRA* includes a detailed and complex system for identifying employees designated as essential in the event of a strike. The *Act* includes a broad set of terms requiring designations for each position in a bargaining unit involving "duties the performance of which is necessary in the interest of the safety or security of the public." In cases of disagreement between the employer and the union involved, the Public Service Staff Relations Board decides whether an individual position should be designated as essential.

In our consultations we were told by the parties that they consider the designation process to be complex, cumbersome and contentious. While the public service has, in theory, created a standing list of designated positions, we were advised that there is little initiative taken by either side to maintain the list between rounds of collective bargaining. In addition, the process of determining designations is time-consuming and can serve to delay conciliation when negotiations reach an impasse. The current legislation calls for the establishment of a review panel to make recommendations on the designation of positions where the parties have been unable to reach agreement. If the parties disagree with the panel's recommendation, the matter is referred to the Public Service Staff Relations Board for a final and binding decision. The unions have advised us that they sometimes feel compelled to agree to designate positions so that the conciliation process can proceed in a more timely way.

11. We *recommend* that the parties jointly establish a permanent list of designated positions that is reviewed regularly. The process of determining the list of designated positions should also reflect that used under the *Code*.

12. We *recommend* that the terms upon which positions are deemed essential be changed to mirror those of the *Canada Labour Code*, which requires that activities be maintained during a legal strike to the extent necessary to prevent an immediate and serious danger to the safety or health of the public.

13. We *recommend* that, if the two parties do not agree on which employees should be designated as essential, then the Canada Industrial Relations Board should make the final decision.

4.10 BARGAINING UNIT CERTIFICATION

Under the *PSSRA*, bargaining unit certification is now based on the employer's classification system. As we pointed out in our first report, the result has been a highly complex bargaining unit structure which often prevents an appropriate "community of interest" from emerging and may well make bargaining more difficult.

We believe that instead of being based on the employer's classification system, bargaining unit certification should instead be based on more standard

industrial relations criteria such as community of interest, industrial stability and the viability of individual bargaining units. We also believe that a revised *PSSRA* should not fix the number of bargaining units in advance, but instead should leave that determination to the Canada Industrial Relations Board.

Because this new system of bargaining unit certification could represent a significant change for the parties, we suggest that any applications to change the bargaining unit structure be prohibited for two years after the legislation takes effect, in order to encourage the parties to work out the relevant issues between themselves. After that time, if the parties could not agree, either could apply to the board for a determination.

4.11 ADMINISTERING THE *PUBLIC SERVICE STAFF RELATIONS ACT* — A NEW ROLE FOR THE CANADA INDUSTRIAL RELATIONS BOARD

A growing tendency in Canadian labour relations is for public and private sector labour legislation to be administered by a single board. Our review of provincial public service legislation found that the single board model has been adopted by a number of provinces.

In the Committee's view, such a shift makes sense at the federal level as well, both for reasons of administrative efficiency and as a way of helping to ensure that public service employees' rights more closely approximate those of their private sector counterparts. Accordingly, as the *PSSRA* is revised to follow more closely the provisions of the *Code*, we believe that it is sensible and appropriate to have the institution that administers the *Code* use its experience to administer the new provisions of the *PSSRA* affecting:

- the certification of bargaining units;
- the designation of essential positions in cases of strikes;
- the exclusion of certain employees from union membership;
- matters such as the duty of fair representation, unfair labour practices and refusal to bargain in good faith.

To take full advantage of the expertise and experience with these matters in the federal public service that the Public Service Staff Relations Board has accumulated, the Canada Industrial Relations Board will need certain resources now available within the PSSRB.

A growing tendency in Canadian labour relations is for public and private sector labour legislation to be administered by a single board.

14. We *recommend* that the revised *Public Service Staff Relations Act* be administered by the Canada Industrial Relations Board.

15. We *recommend* that certification of bargaining units be determined by the Canada Industrial Relations Board. To encourage the parties to reach agreement on changes to existing bargaining units, applications to the Canada Industrial Relations Board for determination of bargaining units should be prohibited for two years after this change takes effect.

13. National Joint Council By-laws, 11.2, effective March 7, 2001.

14. In considering the definition of employees, the issue of dependent contractors should be taken into consideration. It is suggested that no person who is employed by an entity other than the Treasury Board or another employer who falls within the scope of the labour legislation governing federal public service workers, should be considered as an employee under the Act, and that dependent contractors employed by Treasury Board or another employer who falls within the scope of the labour legislation governing federal public service workers should be considered employees for the purposes of labour relations.

4.9. DESIGNATING ESSENTIAL EMPLOYEES

The *PSSRA* includes a detailed and complex system for identifying employees designated as essential in the event of a strike. The *Act* includes a broad set of terms requiring designations for each position in a bargaining unit involving "duties the performance of which is necessary in the interest of the safety or security of the public." In cases of disagreement between the employer and the union involved, the Public Service Staff Relations Board decides whether an individual position should be designated as essential.

In our consultations we were told by the parties that they consider the designation process to be complex, cumbersome and contentious. While the public service has, in theory, created a standing list of designated positions, we were advised that there is little initiative taken by either side to maintain the list between rounds of collective bargaining. In addition, the process of determining designations is time-consuming and can serve to delay conciliation when negotiations reach an impasse. The current legislation calls for the establishment of a review panel to make recommendations on the designation of positions where the parties have been unable to reach agreement. If the parties disagree with the panel's recommendation, the matter is referred to the Public Service Staff Relations Board for a final and binding decision. The unions have advised us that they sometimes feel compelled to agree to designate positions so that the conciliation process can proceed in a more timely way.

11. *We recommend* that the parties jointly establish a permanent list of designated positions that is reviewed regularly. The process of determining the list of designated positions should also reflect that used under the *Code*.

12. *We recommend* that the terms upon which positions are deemed essential be changed to mirror those of the *Canada Labour Code*, which requires that activities be maintained during a legal strike to the extent necessary to prevent an immediate and serious danger to the safety or health of the public.

13. *We recommend* that, if the two parties do not agree on which employees should be designated as essential, then the Canada Industrial Relations Board should make the final decision.

4.10 BARGAINING UNIT CERTIFICATION

Under the *PSSRA*, bargaining unit certification is now based on the employer's classification system. As we pointed out in our first report, the result has been a highly complex bargaining unit structure which often prevents an appropriate "community of interest" from emerging and may well make bargaining more difficult.

We believe that instead of being based on the employer's classification system, bargaining unit certification should instead be based on more standard

industrial relations criteria such as community of interest, industrial stability and the viability of individual bargaining units. We also believe that a revised *PSSRA* should not fix the number of bargaining units in advance, but instead should leave that determination to the Canada Industrial Relations Board.

Because this new system of bargaining unit certification could represent a significant change for the parties, we suggest that any applications to change the bargaining unit structure be prohibited for two years after the legislation takes effect, in order to encourage the parties to work out the relevant issues between themselves. After that time, if the parties could not agree, either could apply to the board for a determination.

4.11 ADMINISTERING THE *PUBLIC SERVICE STAFF RELATIONS ACT* — A NEW ROLE FOR THE CANADA INDUSTRIAL RELATIONS BOARD

A growing tendency in Canadian labour relations is for public and private sector labour legislation to be administered by a single board. Our review of provincial public service legislation found that the single board model has been adopted by a number of provinces.

In the Committee's view, such a shift makes sense at the federal level as well, both for reasons of administrative efficiency and as a way of helping to ensure that public service employees' rights more closely approximate those of their private sector counterparts. Accordingly, as the *PSSRA* is revised to follow more closely the provisions of the *Code*, we believe that it is sensible and appropriate to have the institution that administers the *Code* use its experience to administer the new provisions of the *PSSRA* affecting:

- the certification of bargaining units;
- the designation of essential positions in cases of strikes;
- the exclusion of certain employees from union membership;
- matters such as the duty of fair representation, unfair labour practices and refusal to bargain in good faith.

To take full advantage of the expertise and experience with these matters in the federal public service that the Public Service Staff Relations Board has accumulated, the Canada Industrial Relations Board will need certain resources now available within the PSSRB.

14. We *recommend* that the revised *Public Service Staff Relations Act* be administered by the Canada Industrial Relations Board.

15. We *recommend* that certification of bargaining units be determined by the Canada Industrial Relations Board. To encourage the parties to reach agreement on changes to existing bargaining units, applications to the Canada Industrial Relations Board for determination of bargaining units should be prohibited for two years after this change takes effect.

A growing tendency in Canadian labour relations is for public and private sector labour legislation to be administered by a single board.

13. National Joint Council By-laws, 11.2, effective March 7, 2001.

14. In considering the definition of employees, the issue of dependent contractors should be taken into consideration. It is suggested that no person who is employed by an entity other than the Treasury Board or another employer who falls within the scope of the labour legislation governing federal public service workers, should be considered as an employee under the Act, and that dependent contractors employed by Treasury Board or another employer who falls within the scope of the labour legislation governing federal public service workers should be considered employees for the purposes of labour relations.

V. Resolving rights and interest disputes– Unique solutions are required to meet public service needs

We believe that, of all the improvements that can be made to the framework of labour management relations, those surrounding dispute resolution are most likely to prove fundamental in supporting the federal public service through the technological, societal and administrative changes that will arise over the decades to come.

We are not alone in this belief. *Seeking A Balance*, the report of the task force to inquire into Part I of the *Canada Labour Code*, states:

> We cannot overemphasize the importance of developing a culture of dispute resolution and of increasing the skills of Canadians in the resolution of workplace disputes.[15]

It is important to improve two types of redress mechanisms:

- **Rights disputes** involve the resolution of complaints and grievances about the violation of individual rights pursuant to collective agreements, directives or policies.
- **Interest disputes** involve the resolution of problems between the parties in the course of collective bargaining.

Because these two types of disputes involve completely different circumstances and participants, two separate mechanisms are required to deal with them.

Rights disputes require straightforward avenues for all employees to complain about alleged unfair treatment, without fear of reprisal or other negative career consequences. At present, as we note in more detail later, there is a complex array of mechanisms involving five different federal agencies as well as individual departments. We believe that resolution of rights disputes logically falls within the purview of the Public Service Staff Relations Board, which already devotes up to 90 percent of its time to these disputes. We propose to build on the PSSRB's experience and expertise in introducing a more streamlined and transparent process for a reconstituted Board to use in resolving a wider range of disputes.

Interest disputes require mechanisms that assist the parties to resolve collective bargaining impasses before problems escalate to levels where a strike or a legislated solution seems imminent. We propose to expand the array of dispute resolution strategies available to the parties in the course of collective bargaining.

We believe that, of all the improvements that can be made to the framework of labour management relations, those surrounding dispute resolution are most likely to prove fundamental...

In the public service today, there is a bewildering array of mechanisms for resolving disputes between individuals and the employer.

5.1 SIMPLIFY RIGHTS REDRESS PROCEDURES

In the public service today, there is a bewildering array of mechanisms for resolving disputes between individuals and the employer. The June 2000 report, *Recourse and Redress in the Public Service*, by the Public Service Commission Advisory Council, presents all of the possible mechanisms public service employees can use to resolve complaints and disputes. The chart explaining these processes runs for seven pages and includes, among others, the following mechanisms:

- Appeals
- Complaints
- Grievances
- Grievances involving the application of the Workforce Adjustment Directive
- Investigations
- National Joint Council grievances

The review process can involve one or more of the following institutions:

- Canadian Human Rights Commission
- Federal Court of Canada
- Individual departments
- National Joint Council
- Public Service Staff Relations Board
- Public Service Commission of Canada

Under the current redress system, not all grievances can be brought to adjudication before the Public Service Staff Relations Board. The union can only present grievances to the PSSRB for adjudication if they involve disciplinary action resulting in suspension or financial penalty or a provision of the collective agreement that applies to the grievor. The PSSRB's decision in all cases is final.

If the grievance concerns a directive of the National Joint Council, the complaint goes to the National Joint Council, and if there is still an impasse it can be referred to the Public Service Staff Relations Board. The PSSRB constitutes the final avenue of appeal for unionized and other employees.

The existing system is inefficient. For example, except in certain tightly defined circumstances, unions cannot present group grievances on behalf of their members, even if a problem is common to hundreds or thousands of people. Each individual must file a separate grievance, tying up people and resources for no additional benefit. The system is also complex. Grievances concerning harassment are subject to policies set within each department, or to investigations by the Public Service Commission. Redress for complaints involving staffing actions must be presented as "appeals" to the Public Service Commission, introducing additional complexity and significant delays.

The appeals process is perhaps the most pressing concern in the current recourse system. This process, created to respond to complaints related to the staffing of positions in the public service, is renowned for its slowness and its inability to resolve the problems that tend to precipitate appeals. While the appeal system, like the grievance system, should work as a "safety valve" for workplace tensions, it can instead exacerbate them. Managers complain that it hamstrings their efforts to obtain the human resources needed to meet workload demands. This, in turn, frustrates some

employees' expectations for promotions or job mobility. And even within the appeals process, separate procedures must be used for certain circumstances: for example, complaints concerning deployments–transfers of employees without competition–are subject to a separate process.

5.2 THE PUBLIC SERVICE RIGHTS REDRESS BOARD —A FOCUS ON RESOLVING COMPLAINTS AND GRIEVANCES

The federal public service's grievance and complaints systems have often been criticized for their complexity and inefficiency. In our first report, we noted that these systems have been a source of frustration both for managers and for employees and their unions. The Committee does not believe that the government and the public service unions can achieve an effective working relationship without major changes to existing redress mechanisms.

In our view, there are two elements to an effective redress system:

a) the resolution of as many problems as possible at the departmental level, including staffing appeals, which are currently heard by the Public Service Commission; and

b) the existence of a single, impartial institution charged with resolving and adjudicating all disputes that could not be resolved at the departmental level.

A reconstituted PSSRB—to be known as the Public Service Rights Redress Board (PSRRB)—would be best suited to bring the necessary expertise to this challenge.

The new PSRRB should be responsible for providing mediation and other alternate forms of dispute resolution services at no charge to the parties and adjudicating all grievances and complaints following the procedures outlined in collective agreements. All cases should have access to PSRRB adjudication, including complaints from unrepresented members, matters not covered by collective agreements, appeals of staffing actions and job classifications, cases of disciplinary action of all kinds and harassment and other human rights complaints. Unions should be allowed to present group grievances on behalf of employees and, to avoid the heavy and unwarranted costs of frivolous grievances, should have the right to decide whether or not to bring forward a grievance by a represented employee.

To streamline the dispute resolution process, the parties should build on the work begun by the Public Service Staff Relations Board, with considerable success, bringing mediation and alternate forms of dispute resolution into the grievance process. The goal, wherever possible, should be to reduce the number of steps in the process.

A revised *Public Service Staff Relations Act* and any necessary revisions to the *Canadian Human Rights Act* should also ensure that the Canadian Human Rights Commission, when dealing with a case that has been brought to adjudication before the PSRRB, take cognisance of the outcome of that prior process.

The Committee does not believe that the government and the public service unions can achieve an effective working relationship without major changes to existing redress mechanisms.

The Public Service of Canada can and should be a model of respect for individual rights and liberties.

By making the redress process simpler, clearer, faster and more efficient, we believe that the government as employer can send an important signal to employees and managers that redress is a right, not a problem. By charging a single, experienced institution with the important responsibility of mediating and resolving all complaints, it can demonstrate that it is intent on resolving problems and building positive relationships in the workplace. In turn, this can help to ease the "chill" that we encountered, whereby individuals fear filing grievances or complaints because they see such actions as "career limiting." The Public Service of Canada can and should be a model of respect for individual rights and liberties. The Public Service Rights Redress Board would be a tangible manifestation of that respect.

The Public Service Staff Relations Board is not presently a representative board. We believe that a reconstituted Public Service Rights Redress Board would have more credibility with the parties and would function more effectively if it were a representative board, along the lines of the Canada Industrial Relations Board. An equal number of union and management members would be drawn from lists selected by the parties. The remaining members would be neutral Vice-Chairs. All would be appointed by Order-in-Council.

16. *We recommend* that the Public Service Staff Relations Board be reconstituted as the Public Service Rights Redress Board, with the power to resolve rights disputes on any matter affecting unionized and other employees, including complaints about staffing actions, which are now dealt with through appeals to the Public Service Commission, using mediation and alternative forms of dispute resolution as appropriate.

17. *We recommend* that unions have the right to present group and policy grievances on behalf of employees and that they should have the right to decide whether or not to bring forward a grievance by a represented employee.

18. *We recommend* that the Public Service Rights Redress Board be a representative board, with an appointment process similar to that of the Canada Industrial Relations Board.

19. *We recommend* that the Canadian Human Rights Commission and the Human Rights Tribunals, when dealing with a case that has been brought to adjudication before the Public Service Rights Redress Board, take cognisance of the outcome of that prior process.

5.3 WHEN COLLECTIVE BARGAINING BREAKS DOWN

As we noted earlier, interest disputes arising in the course of collective bargaining are fundamentally different from rights disputes involving the interpretation or application of collective agreements. The most important difference is that interest disputes can lead to strikes which may affect the public significantly. Because public service strikes can have such a significant impact on the public and because

The Public Service of Canada can and should be a model of respect for individual rights and liberties.

By making the redress process simpler, clearer, faster and more efficient, we believe that the government as employer can send an important signal to employees and managers that redress is a right, not a problem. By charging a single, experienced institution with the important responsibility of mediating and resolving all complaints, it can demonstrate that it is intent on resolving problems and building positive relationships in the workplace. In turn, this can help to ease the "chill" that we encountered, whereby individuals fear filing grievances or complaints because they see such actions as "career limiting." The Public Service of Canada can and should be a model of respect for individual rights and liberties. The Public Service Rights Redress Board would be a tangible manifestation of that respect.

The Public Service Staff Relations Board is not presently a representative board. We believe that a reconstituted Public Service Rights Redress Board would have more credibility with the parties and would function more effectively if it were a representative board, along the lines of the Canada Industrial Relations Board. An equal number of union and management members would be drawn from lists selected by the parties. The remaining members would be neutral Vice-Chairs. All would be appointed by Order-in-Council.

16. We *recommend* that the Public Service Staff Relations Board be reconstituted as the Public Service Rights Redress Board, with the power to resolve rights disputes on any matter affecting unionized and other employees, including complaints about staffing actions, which are now dealt with through appeals to the Public Service Commission, using mediation and alternative forms of dispute resolution as appropriate.

17. We *recommend* that unions have the right to present group and policy grievances on behalf of employees and that they should have the right to decide whether or not to bring forward a grievance by a represented employee.

18. We *recommend* that the Public Service Rights Redress Board be a representative board, with an appointment process similar to that of the Canada Industrial Relations Board.

19. We *recommend* that the Canadian Human Rights Commission and the Human Rights Tribunals, when dealing with a case that has been brought to adjudication before the Public Service Rights Redress Board, take cognisance of the outcome of that prior process.

5.3 WHEN COLLECTIVE BARGAINING BREAKS DOWN

As we noted earlier, interest disputes arising in the course of collective bargaining are fundamentally different from rights disputes involving the interpretation or application of collective agreements. The most important difference is that interest disputes can lead to strikes which may affect the public significantly. Because public service strikes can have such a significant impact on the public and because

there are often no readily available substitutes for the services provided by government employees, governments generally restrict their own employees' right to strike more severely than they do the rights of private sector employees.

Under the *Public Service Staff Relations Act*, federal government unions may choose between binding arbitration and conciliation/strike as the means of resolving any subsequent impasse. But they must make this choice at the beginning of negotiations, which as we shall soon see is problematic for both sides. It is also worth noting that the right to opt for arbitration was suspended in 1996, although it is due to be reinstated in June of this year.

The major problem with the current public service dispute resolution method, commonly known as "choice of procedures," is that it tends to hinder the process of voluntary settlement, particularly in cases where the union has opted for arbitration. In such cases, there is a risk that neither side will bargain properly, in the belief that there is little need to make hard choices when the arbitrator will be making the final decision in any case. In the industrial relations literature, this phenomenon is referred to as the "chilling effect" of arbitration.

No one can deny that public service strikes are undesirable. On the other hand, as we have seen, binding arbitration can be problematic as well. Moreover, the right to strike is firmly established in the Canadian public sector, at both the federal and provincial levels. While it is essential that certain government services continue in the event of a strike–and all public sector labour legislation provides for essential services to be provided in such cases–not all government jobs are essential to the safety and well being of the public. If inspectors at the Canadian Food Inspection Agency were to strike, some level of service would have to continue for Canadians. If policy officers were to strike, the impact on Canadians would be much less immediate or apparent. While public service strikes may be undesirable, the solution is not to disallow them in basic labour legislation but to avoid them by introducing dispute resolution strategies that help the parties work out their differences.

Our first report made frequent reference to the problems which have resulted from the government's apparent failure to distance public service dispute resolution from the political process. A particularly severe problem is that frequent legislative intervention has eroded confidence in the public service labour management relations system and trust between the parties. It is this problem we have sought to address through the creation of a new mechanism: the Public Interest Dispute Resolution Commission, to be described in detail below.

We considered putting the public service under the dispute provisions of the *Canada Labour Code*, but the Canada Industrial Relations Board, which administers the *Code*, ultimately reports to the Minister of Labour. Because the Minister is a member of Cabinet he/she, therefore, clearly belongs to the "employer side". Under the existing rules of Cabinet solidarity, the Minister, by definition, cannot be a disinterested observer who is above the fray in disputes involving government and its own employees.

While public service strikes may be undesirable, the solution is not to disallow them in basic labour legislation but to avoid them by introducing dispute resolution strategies that help the parties work out their differences.

5.4 THE PUBLIC INTEREST DISPUTE RESOLUTION COMMISSION

We propose that a new organization– the Public Interest Dispute Resolution Commission–be created to assist the parties in resolving interest disputes arising in collective bargaining. The Commission will assist the parties in resolving bargaining impasses by a number of means, without work stoppages.

The Commission would serve to reduce the incidence of public service strikes as well as the probability of intervention by the government.

We propose that the Commission have access to a wide variety of established dispute-settlement techniques, to accomplish its objective. These techniques for resolving labour-management disputes are all based on the neutrality of the third

INTEREST DISPUTES

Issues	Current Process	Proposed Process: PSSRB/New Public Service Rights Redress Board	Canada Industrial Relations Board	New Public Interest Dispute Resolution Commission	National Joint Council
Negotiations Impasse (Arbitration / Strike)	PSSRB			■	
Mediation Services (Mediation / Fact Finding)	PSSRB			■	
CO-development	None				■
Salary / Benefit Research Data	None				■
Certification / De-Certification Bargaining Unit Review	PSSRB		■		
Duty of fair representation	PSSRB		■		
Unfair labour practice	PSSRB		■		
Essential services Designation	PSSRB		■		
Managerial / Confidential Exclusions	PSSRB		■		
Refusal to Bargain in Good Faith	PSSRB		■		

PSSRB: Public Service Staff Relations Board

Note: The above listed items are examples of issues and are not all-inclusive.

5.4 THE PUBLIC INTEREST DISPUTE RESOLUTION COMMISSION

We propose that a new organization–the Public Interest Dispute Resolution Commission–be created to assist the parties in resolving interest disputes arising in collective bargaining. The Commission will assist the parties in resolving bargaining impasses by a number of means, without work stoppages. The Commission would serve to reduce the incidence of public service strikes as well as the probability of intervention by the government.

We propose that the Commission have access to a wide variety of established dispute-settlement techniques, to accomplish its objective. These techniques for resolving labour-management disputes are all based on the neutrality of the third

INTEREST DISPUTES

Issues	Current Process	Proposed Process			
		PSSRB/New Public Service Rights Redress Board	Canada Industrial Relations Board	New Public Interest Dispute Resolution Commission	National Joint Council
Negotiations Impasse (Arbitration / Strike)	PSSRB			■	
Mediation Services (Mediation / Fact Finding)	PSSRB			■	
CO-development	None				■
Salary / Benefit Research Data	None				■
Certification / De-Certification Bargaining Unit Review	PSSRB		■		
Duty of fair representation	PSSRB		■		
Unfair labour practice	PSSRB		■		
Essential services Designation	PSSRB		■		
Managerial / Confidential Exclusions	PSSRB		■		
Refusal to Bargain in Good Faith	PSSRB		■		

PSSRB: Public Service Staff Relations Board

Note: The above listed items are examples of issues and are not all-inclusive.

party. If the Commission is to function effectively, it must be independent of the government. This independence is critical if the Commission is to truly protect the public interest. The most effective way of ensuring the Commission's independence is having it report directly to Parliament, rather than to a minister of the government.

The original idea for such a commission came from the Public Interest Disputes Commission proposed in the 1968 Woods Task Force Report on Industrial Relations.[16] We have also drawn on the proposal for an Essential Service Disputes Commission put forward by Paul Weiler in *Reconcilable Differences*.[17] The rationale for establishing a Commission with an array of strategies available to assist in resolving disputes is that this flexibility on the part of the Commission keeps the parties in a state of uncertainty about the remedy the Commission might impose in the case of deadlock. This in turn encourages the parties to settle on their own and avoid the imposition of a remedy that might be less acceptable than one they could work out between themselves.

We believe that with the Commission in place, it will be more difficult to arrive either at a point where unions perceive that a strike is the only option, or where legislators perceive that legislation is required to end a strike or to suspend any collective bargaining rights.

While the new Commission will assist the parties to resolve their differences and avoid strikes or legislated solutions, it must also explicitly take into account the interests of the third party to the proceedings, the Canadian public.

5.5 HOW WOULD THE DISPUTE RESOLUTION COMMISSION BE CONSTITUTED?

Representativeness is important to the success of the Public Interest Dispute Resolution Commission. We suggest that the Commission have at least nine part-time members and a Chair appointed for fixed, renewable terms by the Governor-in-Council.

An equal number of union and management representatives, at least three of each, would be drawn from lists submitted by the unions and the employer, respectively. The remaining neutral members would be individuals experienced in labour management relations, to represent the public interest.

The Chair should be a respected and experienced individual with a national reputation in the field of public sector labour relations. The Commission would be assisted in its work by a small, full-time secretariat.

The Commission should report directly to Parliament, which we believe would reduce the possibility of its becoming politicized.

While the new Commission will assist the parties to resolve their differences and avoid strikes or legislated solutions, it must also explicitly take into account the interests of the third party to the proceedings, the Canadian public.

The Commission's role would be to assist the parties in reaching a voluntary solution to their impasse thus avoiding the withdrawal of services from Canadians. Therefore referral to the Commission should be mandatory when an impasse in collective bargaining occurs.

5.6 ASSISTING THE PARTIES IN RESOLVING DISPUTES

The Public Interest Dispute Resolution Commission should have the following techniques available to assist the parties in resolving interest disputes:

- fact-finding;
- referral back to the negotiating table;
- mediation;
- issuance of a preliminary report commenting on the reasonableness of the parties' positions;
- issuance of a report outlining the terms of a settlement that could be adopted by or imposed on the parties.

The Commission could offer fact-finding services for both sides, to assist the parties in resolving irritants or in finding new possibilities for the resolution of differences. If the Commission concludes that the parties have not bargained enough, it could refer the dispute back to them, with or without mediation assistance provided by the Federal Mediation and Conciliation Service. If the parties remain deadlocked, the Commission could investigate the dispute thoroughly and issue a detailed report containing its recommendations for settlement. The Commission would not be bound by the parties' representations. It might conclude, for example, that one party was being unreasonable and the other's position should prevail. Its report might strike a compromise between the two positions. Or its report might introduce a package consistent with practices in other jurisdictions.

The new Commission would take into account representations and research on environmental factors–such as new economic conditions or private-sector wage rates and occupational availability rates–that could suggest a need for a settlement that departs from recent precedent. The parties should have a limited time to review the Commission's report. They should then be required either to accept or reject the report.

The possible outcomes of this process are:

- The union and the employer accept the Commission's report and it forms the basis of the new collective agreement;
- The parties return to the bargaining table to work out a settlement within the constrained timeframe, instead of accepting the report's recommendations;
- The union rejects the report and proceeds with job action;
- The employer rejects the report and the union applies to the Commission to have the report's recommendations imposed.

When preparing its reports, the Commission should be guided by the following fundamental principles:

- The promotion of harmonious labour-management relations in the public service;

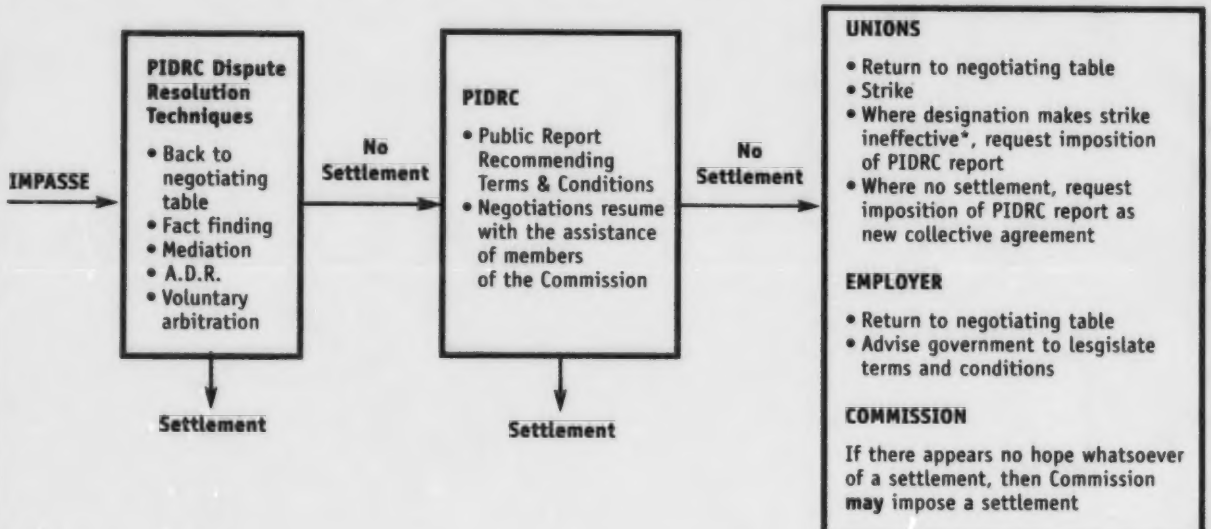
- The recognition of the rights of public service staff to associate freely and bargain collectively, including the right to strike;
- The recognition of the importance of a competent and efficient public service to the citizens of Canada;
- The necessity of the public service to offer compensation and other terms of employment comparable to private sector employers and other public sector employers;
- The current state of the economy and the government's fiscal circumstances.

The Commission should have the authority to receive representations from the parties and to obtain information on economic conditions or labour markets. It could obtain this information from the Compensation Research Bureau (See Chapter VI) or other sources.

Each report issued by the Commission should reflect its views of the dispute before it and would not be bound by previous Commission reports.

We believe that it would be difficult for the bargaining agent to recommend that its members strike instead of accepting the Commission's recommendations. If the union proceeded with job action, or applied to the Commission to have the report imposed, the government would still have the option of legislating a return to work or imposing a new agreement. But we also believe that it would be difficult for the government as employer to pass legislation against the expressed opinion of a Dispute Resolution Commission of its own creation.

PUBLIC INTEREST DISPUTE RESOLUTION COMMISSION (PIDRC)
IMPASSE-RESOLUTION PROCESS



* To be determined by Commission in their report (guided by Essential Services decision of Canada Industrial Relations Board).

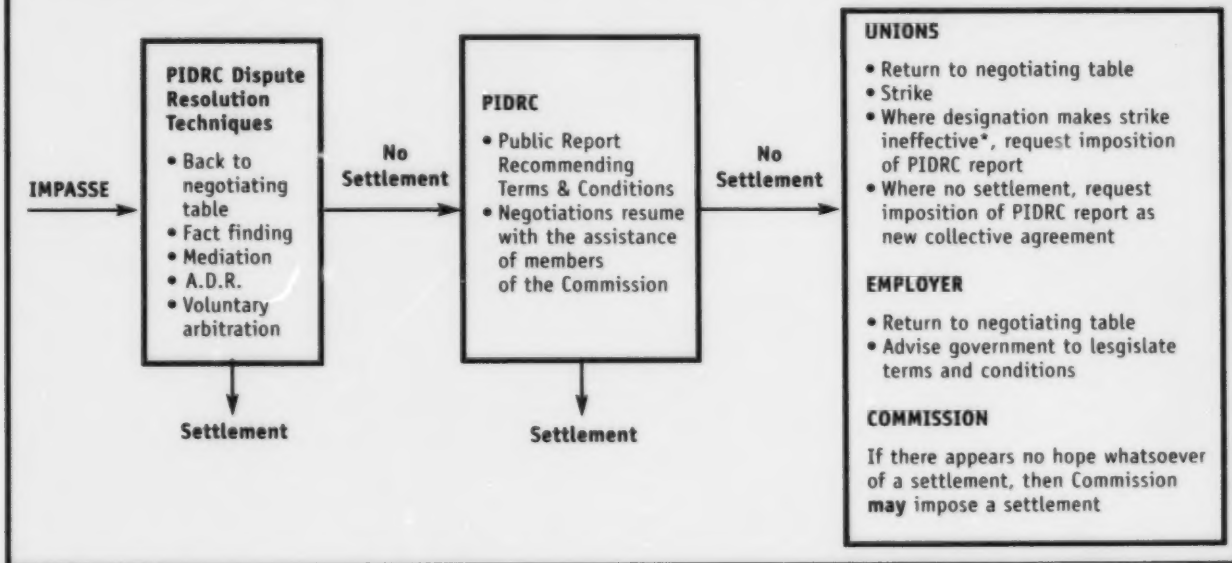
- The recognition of the rights of public service staff to associate freely and bargain collectively, including the right to strike;
- The recognition of the importance of a competent and efficient public service to the citizens of Canada;
- The necessity of the public service to offer compensation and other terms of employment comparable to private sector employers and other public sector employers;
- The current state of the economy and the government's fiscal circumstances.

The Commission should have the authority to receive representations from the parties and to obtain information on economic conditions or labour markets. It could obtain this information from the Compensation Research Bureau (See Chapter VI) or other sources.

Each report issued by the Commission should reflect its views of the dispute before it and would not be bound by previous Commission reports.

We believe that it would be difficult for the bargaining agent to recommend that its members strike instead of accepting the Commission's recommendations. If the union proceeded with job action, or applied to the Commission to have the report imposed, the government would still have the option of legislating a return to work or imposing a new agreement. But we also believe that it would be difficult for the government as employer to pass legislation against the expressed opinion of a Dispute Resolution Commission of its own creation.

PUBLIC INTEREST DISPUTE RESOLUTION COMMISSION (PIDRC)
IMPASSE-RESOLUTION PROCESS



* To be determined by Commission in their report (guided by Essential Services decision of Canada Industrial Relations Board).

Within two weeks of issuing its report to the parties, the Commission should make it available to the public.

5.7 A PUBLIC REPORT MAKES FOR A MORE OPEN PROCESS

Within two weeks of issuing its report to the parties, the Commission should make it available to the public. In this way, if either party chose to reject the report's recommendations, there would be pressure to demonstrate why the Resolution Commission's Report was unacceptable when compared to their own positions.

For these reasons, and because the availability of an array of dispute resolution strategies would likely make a freely negotiated settlement seem relatively more attractive, we expect the Public Interest Dispute Resolution Commission to reduce public service strikes as well as the government's use of ad hoc legislation to end those strikes or impose settlements. These options, we believe, would be unattractive to the parties after the Commission issued its report.

Nonetheless an impasse could occur. A bargaining agent might be dissatisfied with the recommendations, but also be unable to exercise meaningful pressure on the employer because of the high proportion of its members who had been designated as essential under the *Public Service Staff Relations Act*. Since the right to strike would effectively have been denied to the members of such bargaining units, they should have the unilateral right to request imposition of the Commission's award. While the Commission would not be obliged to agree to the bargaining agent's request, it presumably would consider carefully the special circumstances of the employees in those bargaining units.

A second possibility for continued impasse would exist when the employer rejected the Commission's report, even after the parties had had the opportunity to negotiate its implementation. The Committee carefully considered an equitable policy to apply in such circumstances. If the employer were determined to avoid implementing the report, it could request the government to pass special legislation ending the dispute or even imposing the terms and conditions of the new agreement. Such a drastic action, which would be a rejection of the PIDRC's considered judgement, will likely be extremely rare.

For its part, a union facing employer resistance has few options. It could go on strike. However, many public service bargaining units have only a limited ability to apply meaningful strike pressure on the employer. Those bargaining agents that do have the power to exert meaningful pressure on the employer or the general public risk the imposition of ad hoc legislation by Parliament. The bargaining agent should have the right to request imposition of the Commission's report. Again, the Commission should have the power to accept or reject the bargaining agent's request. Uncertainty as to the Commission's reaction to a bargaining agent's request should be a further incentive to the parties to resolve their disputes themselves. If the Commission does agree to the bargaining agent's request, the report would constitute a final and binding resolution to the dispute in question.

20. We *recommend* that the *Public Service Staff Relations Act* be amended to provide for a tripartite representative Public Interest Dispute Resolution Commission, to represent the public interest and to assist the parties in resolving interest disputes. The Public Interest Dispute Resolution Commission should have the following powers:

- fact-finding;
- referral back to the negotiating table;
- mediation;
- issuance of a preliminary report commenting on the reasonableness of the parties' positions;
- issuance of a report outlining the terms of a settlement that could be adopted by or imposed on the parties;
- imposition of a collective agreement at the request of a union under specified circumstances.

21. We *recommend* that the Public Interest Dispute Resolution Commission be a representative body. It would consist of at least nine part-time members and a full-time Chair, all to be appointed by the Governor-in-Council. An equal number of union and management representatives (at least three of each) would be drawn from lists submitted by the parties. The remaining members would be third party neutrals representing the public interest.

22. We *recommend* that the Public Interest Dispute Resolution Commission report directly to Parliament.

15. Andrew Sims (chair) *Seeking a Balance: Review of the Canada Labour Code, Part 1* (Ottawa, Public Works and Government Services Canada, 1995), p. xii.

16. H.D. Woods (chair), *Canadian Industrial Relations: The Report of the Task Force on Labour Relations* (Ottawa, Privy Council Office, 1968) pp. 167-174.

17. Paul Weiler, *Reconcilable Differences* (Toronto: Carswell, 1980).

20. **We *recommend*** that the *Public Service Staff Relations Act* be amended to provide for a tripartite representative Public Interest Dispute Resolution Commission, to represent the public interest and to assist the parties in resolving interest disputes. The Public Interest Dispute Resolution Commission should have the following powers:

    - fact-finding;
    - referral back to the negotiating table;
    - mediation;
    - issuance of a preliminary report commenting on the reasonableness of the parties' positions;
    - issuance of a report outlining the terms of a settlement that could be adopted by or imposed on the parties;
    - imposition of a collective agreement at the request of a union under specified circumstances.

21. **We *recommend*** that the Public Interest Dispute Resolution Commission be a representative body. It would consist of at least nine part-time members and a full-time Chair, all to be appointed by the Governor-in-Council. An equal number of union and management representatives (at least three of each) would be drawn from lists submitted by the parties. The remaining members would be third party neutrals representing the public interest.

22. **We *recommend*** that the Public Interest Dispute Resolution Commission report directly to Parliament.

---

15. Andrew Sims (chair) *Seeking a Balance: Review of the Canada Labour Code, Part 1* (Ottawa, Public Works and Government Services Canada, 1995), p. xii.

16. H.D. Woods (chair), *Canadian Industrial Relations: The Report of the Task Force on Labour Relations* (Ottawa, Privy Council Office, 1968) pp. 167-174.

17. Paul Weiler, *Reconcilable Differences* (Toronto: Carswell, 1980).

VI. A new role for the National Joint Council

The National Joint Council is an example of the kind of collaborative, problem-solving institution we believe is needed to sustain labour management relations through the 21st century. As the organization's outgoing General Secretary has noted, the NJC as a consultative body "plays a significant role in relationship building, in ongoing dialogue between the parties and in promoting modern concepts of management cooperation and codetermination." [18]

We believe the NJC is a place where trust and mutual respect between the parties are most likely to be developed. To help improve labour management relations in the public service, we propose an expansion in the scope of the NJC's activities.

We envisage the National Joint Council as the primary forum for co-development by the employer and the unions of policies and directives that affect employees across the public service. As we pointed out in Chapter IV, we believe that this role should include matters, such as the staffing system, the classification system and the pension plan, that have not previously been the subject of co-development.

We make this recommendation with the proviso that the voting procedure of the National Joint Council might subsequently need to be adjusted to reflect the actual membership strength of the unions. The reality of the unionized public service today is that most employees are represented by the Public Service Alliance of Canada, which has about 100,000 members. While the Professional Institute of the Public Service has approximately 30,000 members and the Social Science Employees Association has about 10,000, the Alliance dwarfs its colleagues, including some unions with as few as a dozen members in the public service. We believe it may be necessary for the National Joint Council's voting procedures to take this into account for the Alliance to agree to an expanded role for the Council in co-development.

Both the union and management representatives interviewed for our first report spoke favourably of the role played by the former Pay Research Bureau (PRB) as an independent and neutral source of economic data to be used in collective bargaining. The lack of a PRB or some similar politically neutral mechanism has made public service salary bargaining more difficult. All parties appear to believe that restoring a reliable data collection agency could improve future public service bargaining and facilitate new alternative dispute resolution mechanisms, most of which require a mutually acceptable fact base as a starting point.

23. We *recommend* the establishment of a Compensation Research Bureau (CRB) to provide reliable pay and benefit data to both parties in collective bargaining.

24. We *recommend* that the National Joint Council be the forum for the joint management of the newly established Compensation Research Bureau.

The National Joint Council is an example of the kind of collaborative, problem-solving institution we believe is needed to sustain labour management relations through the 21st century

To help improve labour management relations in the public service, we propose an expansion in the scope of the National Joint Council's activities.

-1 1/2 - 4

VI. A new role for the National Joint Council

The National Joint Council is an example of the kind of collaborative, problem-solving institution we believe is needed to sustain labour management relations through the 21st century. As the organization's outgoing General Secretary has noted, the NJC as a consultative body "plays a significant role in relationship building, in ongoing dialogue between the parties and in promoting modern concepts of management cooperation and codetermination." [18]

We believe the NJC is a place where trust and mutual respect between the parties are most likely to be developed. To help improve labour management relations in the public service, we propose an expansion in the scope of the NJC's activities.

We envisage the National Joint Council as the primary forum for co-development by the employer and the unions of policies and directives that affect employees across the public service. As we pointed out in Chapter IV, we believe that this role should include matters, such as the staffing system, the classification system and the pension plan, that have not previously been the subject of co-development.

We make this recommendation with the proviso that the voting procedure of the National Joint Council might subsequently need to be adjusted to reflect the actual membership strength of the unions. The reality of the unionized public service today is that most employees are represented by the Public Service Alliance of Canada, which has about 100,000 members. While the Professional Institute of the Public Service has approximately 30,000 members and the Social Science Employees Association has about 10,000, the Alliance dwarfs its colleagues, including some unions with as few as a dozen members in the public service. We believe it may be necessary for the National Joint Council's voting procedures to take this into account for the Alliance to agree to an expanded role for the Council in co-development.

Both the union and management representatives interviewed for our first report spoke favourably of the role played by the former Pay Research Bureau (PRB) as an independent and neutral source of economic data to be used in collective bargaining. The lack of a PRB or some similar politically neutral mechanism has made public service salary bargaining more difficult. All parties appear to believe that restoring a reliable data collection agency could improve future public service bargaining and facilitate new alternative dispute resolution mechanisms, most of which require a mutually acceptable fact base as a starting point.

23. We *recommend* the establishment of a Compensation Research Bureau (CRB) to provide reliable pay and benefit data to both parties in collective bargaining.

24. We *recommend* that the National Joint Council be the forum for the joint management of the newly established Compensation Research Bureau.

The National Joint Council is an example of the kind of collaborative, problem-solving institution we believe is needed to sustain labour management relations through the 21st century

To help improve labour management relations in the public service, we propose an expansion in the scope of the National Joint Council's activities.

-1 1/2 - 4

6.1 A HISTORY OF COLLABORATION

The NJC was established by an Order-in-Council in 1944. Its purpose is to promote the efficiency of the public service and the well being of public service employees by providing for regular consultation between the government and employee organizations.

Before the advent of collective bargaining, the NJC was the major vehicle for discussions between the employer and the staff associations on employment-related issues, including discipline, hours of work and seniority, although the government generally deemed wages to be outside the Council's jurisdiction.[19] George Sulzner points out that prior to the passage of the *Public Service Staff Relations Act*, most federal HR practices were established through NJC consultations.[20]

With the introduction of collective bargaining in 1967, the scope of the NJC's activities was narrowed, but it remained a useful forum for collaborative efforts over the ensuing decades, especially as the relations between the parties deteriorated at the bargaining table. Over the years, the NJC has become a particularly useful forum for addressing service-wide issues such as the Foreign Service Directive, the Bilingual Bonus, the Travel and Relocation Directives and the Health Care and Dental Plans. It also played a key role in the extension of the Workforce Adjustment Directive, initially negotiated by the government and the Public Service Alliance, to the entire public service.

The importance of the National Joint Council to public service labour management relations was highlighted between 1991 and 1996, when public service bargaining was suspended but NJC discussions were explicitly exempted. Since 1999, the NJC has:

- reached agreement on the Public Service Health Care Plan and established a Trust to jointly manage this plan;
- negotiated childcare allowances;
- renegotiated the Public Service Dental Care Plan and resolved foreign service issues related to the plan; and
- developed a consultation framework to work toward a complete overhaul and modernization of the Travel Directive.

We share the view of L.W.C.S. Barnes, that the Council is "an essential element of the system"[21] and lament the fact that far too little is known about the organization.[22] Despite the important work it has done, the NJC has laboured "in relative obscurity" throughout its history.[23] Of particular concern to us, it has been seriously underfunded and lacked an independent legislative mandate. If the NJC is to play the important coordinating and facilitative role we envision for it, these deficiencies must be remedied.

Sulzner says that the NJC has always been financed "on a shoestring."[24] For years, NJC officials have lamented budgetary limitations that have prevented them from telling government officials working in staff relations and human resources about the organization. Indeed, in 1995, the outgoing General Secretary asserted in his final annual report that the lack of adequate funding was damaging

the NJC's status and image and risked compromising the organization's independence. The next General Secretary noted that the resourcing of the NJC Secretariat continued to be a problem.[25]

A 1993 Consulting and Audit Canada report found that the General Secretary's office lacked sufficient personnel and resources to support the Council's various committees and boards. The report expressed concern that the lack of funding meant that the General Secretary had to attend to operational matters that should be performed by support staff, taking away time needed for briefings of bargaining agents and departmental liaison officers, or for promoting the consultation process.[26]

The NJC's funding appropriation must be adequate to support the broader range of activities we recommend for it, and that appropriation must be independent. The Council currently receives its funding through the Public Service Staff Relations Board. We believe it is more appropriate for the Council to receive independent funding for its activities through a specific appropriation. We also believe that the NJC requires an independent legislative mandate.

25. We *recommend* that the *Public Service Staff Relations Act* be amended to

- recognize the National Joint Council as an independent entity operating parallel to the Canada Industrial Relations Board and the Public Service Rights Redress Board reporting to the Parliament of Canada;
- confirm its mandate and governance structure as expressed in the National Joint Council Constitution; and
- fund the National Joint Council through a specific appropriation.

26. We *recommend* that funding for the National Joint Council be increased to a level adequate to allow it to fulfill its current and extended mandate.

We also believe that the NJC requires an independent legislative mandate.

18. Fernand Lalonde, *Report of the General Secretary* (Ottawa: National Joint Council, 1996), in George Sulzner, "The National Joint Council of the Public Service of Canada: A Vehicle for Bargaining and Dispute Resolution," in *Journal of Collective Negotiations in the Public Sector*, vol. 27 (1998), p. 343.
19. L.W.C.S. Barnes, *Consult and Advise: A History of the National Joint Council of the Public Service of Canada* (Kingston: Queen's IRC Press, 1975). L.W.C.S. Barnes, *Consult and Advise: A History of the National Joint Council of the Public Service of Canada* (Kingston: Queen's IRC Press, 1975), p. 101.
20. Sulzner, "The National Joint Council," p. 332.
21. *Consult and Advise*, p. 193.
22. Sulzner, "The National Joint Council," p. 332.
23. Ibid.
24. Ibid., p. 338.
25. *Annual Report*, p. 7, quoted in Sulzner, p. 339.
26. Quoted in Sulzner, p. 338.

the NJC's status and image and risked compromising the organization's independence. The next General Secretary noted that the resourcing of the NJC Secretariat continued to be a problem.[25]

A 1993 Consulting and Audit Canada report found that the General Secretary's office lacked sufficient personnel and resources to support the Council's various committees and boards. The report expressed concern that the lack of funding meant that the General Secretary had to attend to operational matters that should be performed by support staff, taking away time needed for briefings of bargaining agents and departmental liaison officers, or for promoting the consultation process.[26]

The NJC's funding appropriation must be adequate to support the broader range of activities we recommend for it, and that appropriation must be independent. The Council currently receives its funding through the Public Service Staff Relations Board. We believe it is more appropriate for the Council to receive independent funding for its activities through a specific appropriation. We also believe that the NJC requires an independent legislative mandate.

25. *We recommend* that the *Public Service Staff Relations Act* be amended to:

- recognize the National Joint Council as an independent entity (operating parallel to the Canada Industrial Relations Board and the Public Service Rights Redress Board reporting to the Parliament of Canada;
- confirm its mandate and governance structure as expressed in the National Joint Council Constitution; and
- fund the National Joint Council through a specific appropriation.

26. *We recommend* that funding for the National Joint Council be increased to a level adequate to allow it to fulfil its current and extended mandate.

We also believe that the NJC requires an independent legislative mandate.

18. Fernand Lalonde, *Report of the General Secretary* (Ottawa: National Joint Council, 1996), in George Sulzner, "The National Joint Council of the Public Service of Canada: A Vehicle for Bargaining and Dispute Resolution," in *Journal of Collective Negotiations in the Public Sector*, vol. 27 (1998), p. 343.
19. L.W.C.S. Barnes, *Consult and Advise: A History of the National Joint Council of the Public Service of Canada* (Kingston: Queen's IRC Press, 1975). L.W.C.S. Barnes, *Consult and Advise: A History of the National Joint Council of the Public Service of Canada* (Kingston: Queen's IRC Press, 1975), p. 101.
20. Sulzner, "The National Joint Council," p. 332.
21. *Consult and Advise*, p. 193.
22. Sulzner, "The National Joint Council," p. 332.
23. Ibid.
24. Ibid., p. 338.
25. *Annual Report*, p. 7, quoted in Sulzner, p. 339.
26. Quoted in Sulzner, p. 338.

VII. Separate employers–A need for consistency with the core public service

In our first report, we described how the public service environment has changed significantly, especially since the 1990s. Crown corporations and other governmental organizations operating more at arm's length from the government have existed for some time. However, in the last decade, the federal government has fostered alternative service delivery arrangements that have resulted in changes in the way it manages, organizes and delivers its core programs and services. The shift towards new organizational arrangements has led to an increase in separate employer organizations.

Our first report identified the key issues raised by the separate agencies during consultations with their representatives:

- The agencies do not have the broad negotiating mandate necessary to meet their special needs in collective bargaining;
- There are fewer grounds for grievances available to employees under the *PSSRA*;
- There is a degree of control exercised by Treasury Board and a lack of flexibility to determine their own negotiating mandates;
- The agencies are not covered by the pay equity agreements reached between the employer and the public service unions.

At the request of the Federal Employers Liaison Committee, for our final report we have broadened the scope of our study to address the concerns of a wider group of separate employers.

7.1 SEPARATE EMPLOYERS SHOULD HAVE INDEPENDENCE FROM TREASURY BOARD

All separate employers expressed a major concern over their lack of independence from Treasury Board. The requirement for separate employers to get Treasury Board approval before negotiating collective agreements causes delays in the process, creates uncertainty for employers and employees and leads to unsatisfactory results. They cannot conclude their collective agreements before Treasury Board has finished its own collective bargaining process. They must then adhere to the mandate allowed by Treasury Board for rates of pay and allowable percentage increases within the core public service. The resulting collective agreements end up simply mirroring those signed by Treasury Board. Separate employers have to get specific Treasury Board approval to introduce flexibility in how they may administer funds received from the Board for collective bargaining.

27. We recommend that separate employers have authority to conduct collective bargaining on their own behalf with accountability for the results vested solely in the Head of their organizations. Separate employers should be able to bargain without having to obtain their mandate from Treasury Board and without having to obtain Order-in-Council approval before implementing the results of the bargaining process. Separate employers who receive appropriations from Treasury Board should have no restrictions on how they are spent. This will give the parties greater flexibility to determine compensation patterns.

All separate employers expressed a major concern over their lack of independence from Treasury Board.

VII. Separate employers–A need for consistency with the core public service

In our first report, we described how the public service environment has changed significantly, especially since the 1990s. Crown corporations and other governmental organizations operating more at arm's length from the government have existed for some time. However, in the last decade, the federal government has fostered alternative service delivery arrangements that have resulted in changes in the way it manages, organizes and delivers its core programs and services. The shift towards new organizational arrangements has led to an increase in separate employer organizations.

Our first report identified the key issues raised by the separate agencies during consultations with their representatives:

- The agencies do not have the broad negotiating mandate necessary to meet their special needs in collective bargaining;
- There are fewer grounds for grievances available to employees under the *PSSRA*;
- There is a degree of control exercised by Treasury Board and a lack of flexibility to determine their own negotiating mandates;
- The agencies are not covered by the pay equity agreements reached between the employer and the public service unions.

At the request of the Federal Employers Liaison Committee, for our final report we have broadened the scope of our study to address the concerns of a wider group of separate employers.

7.1 SEPARATE EMPLOYERS SHOULD HAVE INDEPENDENCE FROM TREASURY BOARD

All separate employers expressed a major concern over their lack of independence from Treasury Board.

All separate employers expressed a major concern over their lack of independence from Treasury Board. The requirement for separate employers to get Treasury Board approval before negotiating collective agreements causes delays in the process, creates uncertainty for employers and employees and leads to unsatisfactory results. They cannot conclude their collective agreements before Treasury Board has finished its own collective bargaining process. They must then adhere to the mandate allowed by Treasury Board for rates of pay and allowable percentage increases within the core public service. The resulting collective agreements end up simply mirroring those signed by Treasury Board. Separate employers have to get specific Treasury Board approval to introduce flexibility in how they may administer funds received from the Board for collective bargaining.

27. We recommend that separate employers have authority to conduct collective bargaining on their own behalf with accountability for the results vested solely in the Head of their organizations. Separate employers should be able to bargain without having to obtain their mandate from Treasury Board and without having to obtain Order-in-Council approval before implementing the results of the bargaining process. Separate employers who receive appropriations from Treasury Board should have no restrictions on how they are spent. This will give the parties greater flexibility to determine compensation patterns.

7.2 THE NEW LABOUR MANAGEMENT FRAMEWORK SHOULD APPLY TO SEPARATE EMPLOYERS SUBJECT TO THE *PSSRA*

All separate employers do not operate under the same labour management legislation when they move outside the core public service. Some remain subject to the *Public Service Staff Relations Act*, while others operate under the terms of the *Canada Labour Code*. In addition, the *Public Service Employment Act* applies only to a few separate employers. There is a perception that those who operate under the *Code* have a more arm's length relationship from the core public service and Treasury Board. Unlike their *Public Service Staff Relations Act* counterparts, they have sole responsibility for staffing and classification and are thought to have more independence in concluding collective agreements. In reality, though, it makes little difference what regime the separate employer operates under when all experience a lack of independence from Treasury Board.

While separate employers now employ a greater percentage of the federal government workforce than ever before, they vary widely in their mandates and in the size of their organizations. No single piece of labour legislation – whether the *Code* or the *Public Service Staff Relations Act* – will meet the needs of these disparate organizations. Rather than imposing uniformity, there is a need for flexibility in the administration of both labour regimes to take account of these differences.

Under the *Financial Administration Act*, when employees are moved to a separate agency, any National Joint Council agreement that has been incorporated by reference into a collective agreement, or "which would otherwise be part of the terms and conditions" of their employment, ceases to apply. This compromises the National Joint Council's effectiveness in the broader public service. These barriers must be removed to enable the co-development of common public-service-wide policies and terms of employment where appropriate.

Where appropriate, these recommendations will make it possible for separate employers to be seamless with the rest of the public service and will ensure greater mobility for employees in these organizations.

28. We *recommend* that separate employers remaining under the revised *Public Service Staff Relations Act* adhere to a labour management relations framework that provides for:

- a streamlined grievance process;
- an array of improved dispute resolution mechanisms for collective bargaining;
- consultation or co-development of terms and conditions of employment not subject to collective bargaining.

29. We *recommend* that the *Financial Administration Act* be amended at Section 11 to allow, where appropriate, for the application of National Joint Council directives to separate employers.

7.2 THE NEW LABOUR MANAGEMENT FRAMEWORK SHOULD APPLY TO SEPARATE EMPLOYERS SUBJECT TO THE *PSSRA*

All separate employers do not operate under the same labour management legislation when they move outside the core public service. Some remain subject to the *Public Service Staff Relations Act*, while others operate under the terms of the *Canada Labour Code*. In addition, the *Public Service Employment Act* applies only to a few separate employers. There is a perception that those who operate under the *Code* have a more arm's length relationship from the core public service and Treasury Board. Unlike their *Public Service Staff Relations Act* counterparts, they have sole responsibility for staffing and classification and are thought to have more independence in concluding collective agreements. In reality, though, it makes little difference what regime the separate employer operates under when all experience a lack of independence from Treasury Board.

While separate employers now employ a greater percentage of the federal government workforce than ever before, they vary widely in their mandates and in the size of their organizations. No single piece of labour legislation – whether the *Code* or the *Public Service Staff Relations Act* – will meet the needs of these disparate organizations. Rather than imposing uniformity, there is a need for flexibility in the administration of both labour regimes to take account of these differences.

Under the *Financial Administration Act*, when employees are moved to a separate agency, any National Joint Council agreement that has been incorporated by reference into a collective agreement, or "which would otherwise be part of the terms and conditions" of their employment, ceases to apply. This compromises the National Joint Council's effectiveness in the broader public service. These barriers must be removed to enable the co-development of common public-service-wide policies and terms of employment where appropriate.

Where appropriate, these recommendations will make it possible for separate employers to be seamless with the rest of the public service and will ensure greater mobility for employees in these organizations.

28. We *recommend* that separate employers remaining under the revised *Public Service Staff Relations Act* adhere to a labour management relations framework that provides for:

- a streamlined grievance process;
- an array of improved dispute resolution mechanisms for collective bargaining;
- consultation or co-development of terms and conditions of employment not subject to collective bargaining.

29. We *recommend* that the *Financial Administration Act* be amended at Section 11 to allow, where appropriate, for the application of National Joint Council directives to separate employers.

VIII. A new start– Implementation and accountability for change

8.1 IMPLEMENTATION

The two tier approach to collective bargaining that we have proposed, whereby broad policies are negotiated at the service-wide level and specific implementation strategies are developed departmentally and/or locally, should help the parties become more used to working together and to taking joint ownership of labour relations problems. Similarly, co-development of issues not subject to formal collective bargaining can help build a stronger labour management relationship and a capacity for joint problem solving and decision making on certain issues.

Institutional re-ordering alone cannot achieve the desired results. Wherever there is interaction between union representatives and managers, standards will have to be set and results measured. We advocate rearranging responsibilities for labour relations management to change a pattern that has persisted within the public service for more than 30 years. Accountability and measurement are both critical to bringing about the kind of change in the public service labour management relations system that we envision. Without them, there is little hope of actually changing people's behaviours. The public service must involve its employees more, train its managers better in human resources management and labour relations and reward behaviors that lead to the expected changes.

8.2 CHANGING BEHAVIOURS TO CHANGE THE CULTURE

For the public service's labour management relations system to be sustainable well into the 21st century, the changes we propose to the legislative regime must be accompanied by a far-reaching culture change. Culture change is a slippery term to define and a difficult thing to bring about. If culture is understood as shared learning and shared expectations about how things are to be done in the workplace and about informal norms, values and social networks, it is clear that there will be resistance to such change. In *The Quality of Work*, Graham Lowe is perceptive about the lack of genuine change in most North American workplaces:

> The call for revolutionary new management ideas goes back to the early 1980s, with the publication of Tom Peters and Robert Waterman's best seller *In Search of Excellence*. For all the rebellions against traditional thinking, we have yet to see any revolutionary new approaches to management at either the theoretical or the practical level. New management techniques are much like fireworks, generating lots of noise and flash, but soon fizzling out.[27]

This does not mean that fundamental culture change is impossible to bring about. It does mean that it is not easy and that certain definite steps must be followed.

Accountability and measurement are both critical to bringing about the kind of change in the public service labour management relations system that we envision.

...to change a culture you need to promote behavioural change. A change in attitude will follow.

In the past 12 years, attempts have been made to change the public service workplace. Public Service 2000 and *La Relève* are two examples of initiatives that were expected to help create the modern public service that Canada needs. While some progress has been made, the Auditor General of Canada, in his 2001 report *Reflections on a Decade of Serving Parliament*, notes that the high expectations these efforts raised have not been met.[28]

We agree with the Auditor General's suggestion that one reason these efforts did not produce more significant results is that the emphasis was on articulating the culture and values of the desired new workplace. To change an organization's culture by exhorting people to adopt different attitudes requires three things that, it seems, are not evident throughout the public service:

- A sense of urgency;
- A belief among the people being asked to change that the desired outcome is achievable;
- Effective leadership.

The question remains, however: how does one change an organization's culture? Research in this area has found the following sequence of activities to be effective:

- Determine what types of behaviours you want from your managers and your employees and your unions;
- Change the roles that people have to play to include these new behaviours;
- Determine how to measure the performance of these new roles;
- Develop a transparent, mutually agreed upon accountability framework which incorporates these measurements;
- Change the organization's reward structure;
- Attach positive consequences to the behaviours you want to increase and negative consequences to those you want to decrease.

In other words, to change a culture you need to promote behavioural change. A change in attitude will follow.

We believe the best way to achieve cultural change in the public service is to emphasize accountability for results by applying appropriate measures to the areas that need to be changed. This approach is entirely in keeping with the approach outlined by the Clerk of the Privy Council in his *Eighth Annual Report to the Prime Minister on the Public Service of Canada*:

> We believe that modern human resources management legislation should be based on the following guiding principles:
>
> - First and foremost is the protection of merit, non-partisanship, representativeness and competence;
> - Second, management should be responsible for all aspects of human resources management;
> - Third, authority for human resources management should be pushed as far down in the organization as possible;
> - Fourth, managers should be held accountable for the exercise of their responsibilities.[29]

8.3 ACCOUNTABILITY

Accountability need not be a negative concept. It is entirely possible to implement accountability not by assigning blame and punishing wrongdoing, but rather by providing incentives to get things right. Effective accountability depends on shared values of responsibility, ownership, integrity and trust.

For accountability to be implemented and maintained there must be:

- Agreement as to what constitutes acceptable and unacceptable levels of performance;
- Clear specification by managers as to expected levels of performance;
- Agreement on what outcomes are to be associated with positive and negative results;
- Strategies to improve performance that falls below acceptable levels.

30. We *recommend* that an overall labour relations accountability plan be drawn up. This plan should specify the roles and responsibilities of the various parties, including line managers and union representatives as well as government boards and agencies such as the Public Service Rights Redress Board, Public Interest Dispute Resolution Commission and National Joint Council.

We believe that managers throughout the public service have to take responsibility for labour relations. Dealing with the unions should no longer be a function of the staff relations specialist who is separated from the overall human resources regime. The role of the staff relations specialist should be to advise managers at all levels about their interactions with unions.

8.4 TRAINING

While poor labour management relationships typically have a variety of causes, a major one is likely to be a lack of labour relations knowledge. A lack of training was cited as a problem by a number of union and management representatives we consulted, leading us to identify this deficiency as one factor reducing the trust and respect between the parties.[30]

While some departments and agencies provide training in labour relations and related areas, such training is by no means available or uniform across the federal government. All government managers and elected employee representatives need to be thoroughly versed in labour relations and conflict resolution methods if our vision of a new, collaborative labour management relations regime is to become a reality.

Leslie Macleod, in a report on the Ontario government's grievance system, recommends that line managers and staff relations professionals receive joint training in labour relations, conflict resolution and people management skills. We believe that if first-line managers and union stewards—the people most directly involved in working with collective agreements on a day-to-day basis—get used to working together to solve problems, the overall labour management relationship could benefit greatly. The Macleod Report also emphasizes the need to provide conflict resolution training for deputy ministers and senior management and that managers be relieved of their regular duties so they can attend courses.[31]

All government managers and elected employee representatives need to be thoroughly versed in labour relations and conflict resolution methods if our vision of a new, collaborative labour management relations regime is to become a reality.

8.3 ACCOUNTABILITY

Accountability need not be a negative concept. It is entirely possible to implement accountability not by assigning blame and punishing wrongdoing, but rather by providing incentives to get things right. Effective accountability depends on shared values of responsibility, ownership, integrity and trust.

For accountability to be implemented and maintained there must be:

- Agreement as to what constitutes acceptable and unacceptable levels of performance;
- Clear specification by managers as to expected levels of performance;
- Agreement on what outcomes are to be associated with positive and negative results;
- Strategies to improve performance that falls below acceptable levels.

30. We *recommend* that an overall labour relations accountability plan be drawn up. This plan should specify the roles and responsibilities of the various parties, including line managers and union representatives as well as government boards and agencies such as the Public Service Rights Redress Board, Public Interest Dispute Resolution Commission and National Joint Council.

We believe that managers throughout the public service have to take responsibility for labour relations. Dealing with the unions should no longer be a function of the staff relations specialist who is separated from the overall human resources regime. The role of the staff relations specialist should be to advise managers at all levels about their interactions with unions.

8.4 TRAINING

While poor labour management relationships typically have a variety of causes, a major one is likely to be a lack of labour relations knowledge. A lack of training was cited as a problem by a number of union and management representatives we consulted, leading us to identify this deficiency as one factor reducing the trust and respect between the parties.[30]

While some departments and agencies provide training in labour relations and related areas, such training is by no means available or uniform across the federal government. All government managers and elected employee representatives need to be thoroughly versed in labour relations and conflict resolution methods if our vision of a new, collaborative labour management relations regime is to become a reality.

Leslie Macleod, in a report on the Ontario government's grievance system, recommends that line managers and staff relations professionals receive joint training in labour relations, conflict resolution and people management skills. We believe that if first-line managers and union stewards—the people most directly involved in working with collective agreements on a day-to-day basis—get used to working together to solve problems, the overall labour management relationship could benefit greatly. The Macleod Report also emphasizes the need to provide conflict resolution training for deputy ministers and senior management and that managers be relieved of their regular duties so they can attend courses.[31]

All government managers and elected employee representatives need to be thoroughly versed in labour relations and conflict resolution methods if our vision of a new, collaborative labour management relations regime is to become a reality.

A-4

The NJC might well be involved in developing some of the joint union management training initiatives...

We would like to see the lack of labour relations courses offered by the Canadian Centre for Management Development (CCMD) remedied, with the assistance of a joint Labour Management Advisory Committee, which would offer guidance on priority areas of study, course content and other matters. We believe that CCMD courses should be open to all managers, not just senior executives. Further joint training could well be provided by departments and bargaining agents working together.

The NJC might well be involved in developing some of the joint union management training initiatives we recommend. So might the various colleges and universities, some of which possess considerable expertise in the areas of labour relations and conflict resolution.

31. We *recommend* comprehensive joint union-management training in labour relations and conflict resolution.

8.5 INCREASED EMPLOYEE PARTICIPATION IN UNION ACTIVITIES

A cornerstone of the changes we are seeking is increased employee participation in the employment relationship. Since many aspects of that relationship involve union participation, to achieve increased participation of individual employees requires more participation by them in the affairs of their unions. Attendance at union meetings across Canada, other than those where strike or ratification votes are being held or officers elected, is generally extremely low.

The public service unions are no exception. While there are many possible explanations for low attendance at union meetings, the current situation, whereby employees must go to a hotel or other off-site location after regular working hours and arrange for child care if they have family responsibilities, seems guaranteed to ensure low attendance. In such a situation most members in attendance may be activists who do not represent the views of the membership as a whole. To ensure fuller and more representative employee participation in union business and to increase the accountability of union representatives to the general union membership, we recommend that union meetings be permitted on-site during regular working hours.

32. We *recommend* that union meetings be permitted on-site during regular working hours.

8.6 A NEW ROLE FOR MIDDLE MANAGERS

The middle management cadre includes two quite distinct groups: those excluded by statute (such as individuals occupying specific managerial or confidential labour relations positions or lawyers at the Justice Department) and those excluded from the bargaining unit on the basis of their job functions (say a senior PM who spends most of his/her time doing managerial work). The latter group poses a particularly difficult problem as they are not represented even though their pay and working conditions are determined by the union representing their particular occupational classification.

-1-4

During the Committee's consultations, we found a growing desire on the part of both groups of middle managers for some kind of collective representation – perhaps a body similar to APEX, the organization which represents the public service's executive community. While such a body would probably not have collective bargaining rights, it could, like APEX, serve a useful function by lobbying the federal government on behalf of the middle management community and consulting with senior officials on issues affecting that community.

33. We *recommend* that middle managers be permitted to form an organization, perhaps modeled after APEX, which would provide them some kind of collective representation short of full collective bargaining.

8.7 MEASUREMENT

The parties can develop a shared sense of responsibility by working together to develop labour management relations indicators to measure the labour relations climate in the government as a whole and in specific departments or work units. They can use existing indicators that measure such things as turnover rates, absenteeism and sick leave usage, hours of overtime and grievance activity. We suggest that new indicators be developed to measure such things as:

- Satisfaction with recourse procedures;
- Time needed to resolve matters in consultation and co-development;
- Time provided for union meetings in the workplace and participation;
- Involvement of employees in consultation;
- Joint training in labour relations completed by managers and union representatives.

Once such a set of indicators had been developed, it might be incorporated into senior managers' performance contracts along with other measures of good human resource practice.

8.8 REWARDING GOOD RESULTS

Special recognition could also be given to work units and departments that distinguish themselves as good places to work, perhaps by designating them as "well-performing organizations," like those profiled some years ago by the Auditor General. In situations where a department or work unit appears to need improvement on specific labour relations indicators, the parties should commit to work together to solve the problem, looking first for assistance and guidance to their internal union-management consultation committees.

27. Graham Lowe, The *Quality of Work: A People-Centred Agenda*. (Don Mills: Oxford University Press, 2000), p. 129.

28. Ottawa: Government of Canada, 2001), p.16.

29. Mel Cappe, *Eighth Annual Report to the Prime Minister on the Public Service of Canada*. (Ottawa: Government of Canada, 2001), pp.14-15.

30. Survey by CEREST (University of Quebec at Hull) 2000

31. Leslie Macleod, Management Board Secretariat Grievance Administration Project Final Report (Toronto: Management Board Secretariat, 2000).

The NJC might well be involved in developing some of the joint union management training initiatives...

We would like to see the lack of labour relations courses offered by the Canadian Centre for Management Development (CCMD) remedied, with the assistance of a joint Labour Management Advisory Committee, which would offer guidance on priority areas of study, course content and other matters. We believe that CCMD courses should be open to all managers, not just senior executives. Further joint training could well be provided by departments and bargaining agents working together.

The NJC might well be involved in developing some of the joint union management training initiatives we recommend. So might the various colleges and universities, some of which possess considerable expertise in the areas of labour relations and conflict resolution.

31. We *recommend* comprehensive joint union-management training in labour relations and conflict resolution.

8.5 INCREASED EMPLOYEE PARTICIPATION IN UNION ACTIVITIES

A cornerstone of the changes we are seeking is increased employee participation in the employment relationship. Since many aspects of that relationship involve union participation, to achieve increased participation of individual employees requires more participation by them in the affairs of their unions. Attendance at union meetings across Canada, other than those where strike or ratification votes are being held or officers elected, is generally extremely low.

The public service unions are no exception. While there are many possible explanations for low attendance at union meetings, the current situation, whereby employees must go to a hotel or other off-site location after regular working hours and arrange for child care if they have family responsibilities, seems guaranteed to ensure low attendance. In such a situation most members in attendance may be activists who do not represent the views of the membership as a whole. To ensure fuller and more representative employee participation in union business and to increase the accountability of union representatives to the general union membership, we recommend that union meetings be permitted on-site during regular working hours.

32. We *recommend* that union meetings be permitted on-site during regular working hours.

8.6 A NEW ROLE FOR MIDDLE MANAGERS

The middle management cadre includes two quite distinct groups: those excluded by statute (such as individuals occupying specific managerial or confidential labour relations positions or lawyers at the Justice Department) and those excluded from the bargaining unit on the basis of their job functions (say a senior PM who spends most of his/her time doing managerial work). The latter group poses a particularly difficult problem as they are not represented even though their pay and working conditions are determined by the union representing their particular occupational classification.

-1-4

During the Committee's consultations, we found a growing desire on the part of both groups of middle managers for some kind of collective representation – perhaps a body similar to APEX, the organization which represents the public service's executive community. While such a body would probably not have collective bargaining rights, it could, like APEX, serve a useful function by lobbying the federal government on behalf of the middle management community and consulting with senior officials on issues affecting that community.

33. We *recommend* that middle managers be permitted to form an organization perhaps modeled after APEX, which would provide them some kind of collective representation short of full collective bargaining.

8.7 MEASUREMENT

The parties can develop a shared sense of responsibility by working together to develop labour management relations indicators to measure the labour relations climate in the government as a whole and in specific departments or work units. They can use existing indicators that measure such things as turnover rates, absenteeism and sick leave usage, hours of overtime and grievance activity. We suggest that new indicators be developed to measure such things as:

- Satisfaction with recourse procedures;
- Time needed to resolve matters in consultation and co-development;
- Time provided for union meetings in the workplace and participation;
- Involvement of employees in consultation;
- Joint training in labour relations completed by managers and union representatives.

Once such a set of indicators had been developed, it might be incorporated into senior managers' performance contracts along with other measures of good human resource practice.

8.8 REWARDING GOOD RESULTS

Special recognition could also be given to work units and departments that distinguish themselves as good places to work, perhaps by designating them as "well-performing organizations," like those profiled some years ago by the Auditor General. In situations where a department or work unit appears to need improvement on specific labour relations indicators, the parties should commit to work together to solve the problem, looking first for assistance and guidance to their internal union-management consultation committees.

27. Graham Lowe, The *Quality of Work: A People-Centred Agenda*. (Don Mills: Oxford University Press, 2000), p. 129.

28. Ottawa: Government of Canada, 2001), p.16.

29. Mel Cappe, *Eighth Annual Report to the Prime Minister on the Public Service of Canada*. (Ottawa: Government of Canada, 2001), pp.14-15.

30. Survey by CEREST (University of Quebec at Hull) 2000

31. Leslie Macleod, Management Board Secretariat Grievance Administration Project Final Report (Toronto: Management Board Secretariat, 2000).

Conclusion

We encourage the government as employer and the unions representing public service employees to work together better in the public interest.

As a Committee, we have deliberately refrained from being overly prescriptive in outlining how the changes we recommend should be implemented. We encourage the government as employer and the unions representing public service employees to work together better in the public interest. We would leave it to the parties themselves to determine how things should best be done within the framework we have provided, what timetable should be established for change and what accountability measures should be introduced. While we have been honoured to be able to contribute our expertise and thoughts on these matters, the parties themselves are the real experts when it comes to what they want and need and how best to achieve their goals.

We look forward to being witness to the results of their efforts.

Committee Members

JOHN L. FRYER - CHAIR

John L. Fryer is Chair of the Advisory Committee on Labour-Management Relations in the Federal Public Service. He has had a unique career spanning nearly four decades as a public sector union leader, professor of labour relations and public policy problem-solver.

As General Secretary of the B.C. Government Employees' Union (1969-83), Mr. Fryer led this union to become the biggest in Western Canada before being elected president of the National Union of Public and General Employees (1981-90). After leaving the union presidency, Mr. Fryer returned to British Columbia to become a professor and consultant on labour management relations and broader public policy issues.

In 1998, he was appointed Assistant Deputy Minister Crown Corporations Secretariat in the government of British Columbia and in the fall of 1999 accepted the invitation of the secretary of the Treasury Board to chair the Advisory Committee on Labour Management Relations in the Federal Public Service.

Mr. Fryer is a member of the Order of Canada and in 1995 received the Gérard Dion award for his outstanding contributions to Canadian labour-management relations.

ERCEL BAKER

Ercel Baker joined the Privy Council Office in June 1994, as Deputy Secretary to the Cabinet (Machinery of Government and Senior Personnel). Prior to his time at PCO, he held several senior level positions in the federal government, including: Executive Director, Public Service Commission; Chief Executive Officer, Consulting and Audit Canada; and Assistant Deputy Minister, Fisheries and Oceans.

Prior to his retirement from the public service in October 1995, Mr. Baker was Chairman of the Advisory Committee to the President of the Treasury Board on Pensions. He is presently Chairman and President of Baker Group International Inc.

DARYL BEAN

Daryl Bean retired in May 2000 after being elected for five terms (15 years) as National President of the Public Service Alliance of Canada (PSAC). Prior to this, he was PSAC's Second Vice-President in charge of collective bargaining from 1982 to 1985 and National President of the Alliance's Union of Public Works Employees for seven years before that.

Mr. Bean has also held the positions of General Vice-President of the Canadian Labour Congress, Executive Member of Public Services International, Executive and Board Member of the Canadian Labour Business Centre and member of the Public Service Superannuation Act Advisory Committee. Mr. Bean is a Trustee on the Public Service Health Care Plan Board.

JEAN-CLAUDE BOUCHARD

Effective May 29, 2000, Jean-Claude Bouchard returned to the Federal Public Service as Assistant Deputy Minister, Operations, at Industry Canada. Before that he was Vice President, Group Insurance, of the Canadian Life and Health Insurance Association Inc.

Mr. Bouchard served as Deputy Secretary, Human Resources Branch of the Treasury Board Secretariat from June 1995 until he left the public service in the fall of 1997. Before joining TBS, he held several prominent senior level positions at Human Resources Development Canada, Communications and Energy, Mines and Resources.

Mr. Bouchard has been a member of the Board of Directors of the Civil Service Co-operative Credit Society Limited since March 1991.

LINDA DUXBURY

Linda Duxbury is a Professor at the School of Business, Carleton University. She received a M.A.Sc. in Chemical Engineering and a Ph.D. in Management Sciences from the University of Waterloo. She has published widely in both the academic and practitioner literatures in the area of work-family conflict, supportive work environments, stress, telework, and supportive management.

Dr. Duxbury held the Imperial Life Chair in Women and Management from 1992 to 1996 and is current Director of Research for the Carleton Centre for Research and Education on Women and Work. She sits on the Carleton University Board of Governors. In 2000, she received the Public Service Citation from APEX for her work on supportive work environments.

MARTHA HYNNA

Martha Hynna is a consultant on executive and management issues related to the public sector.

She has recently been appointed as Chair of the Public Service Health Care Plan Trust. She retired from the Public Service of Canada in 1996, after holding a number of senior positions in various government departments.

Ms. Hynna has participated in a number of government-wide initiatives, including the Advisory Committee on the Public Service Superannuation Act, the Executive Committee of the National Joint Council, the Personnel Renewal Council and the Study Team on Public Service Values and Ethics.

She is a former President of the Board of Directors of the United Way of Ottawa-Carleton and is currently on the Board of Directors of the Carleton University Foundation, as well as a member of the Grants Committee of the Community Foundation of Ottawa-Carleton.

DAVE LEWIS

Dave Lewis is the immediate past President of the Canadian Air Traffic Control Association (CATCA). He began his career as an air traffic controller in 1973 and spent sixteen years as an operational controller at various locations in Western Canada. After many years of active service in CATCA, he was elected in 1986 to the association's Board of Directors. He began full-time, elected service on the CATCA National Executive in 1989 as Vice-President, Labour Relations, then was elected President in 1993 and served in that position until the end of his third term in 1999. He is currently employed as an air traffic controller at Victoria International Airport.

CATHERINE H. MACLEAN (DECEASED)

After receiving her B.A. and L.L.B. form the University of Toronto, Catherine MacLean joined Nelligan O'Brien Payne in 1977, becoming a partner in 1982. She represented trade unions and individual employees in all aspects of their relationships with their employers, appearing before a large number of courts and administrative tribunals, including the Supreme Court of Canada. At one time it was said "she appeared at the Federal Court of Appeal on more occasions than some of the judges".

Ms. MacLean will perhaps be best remembered for arguing a critical pay equity case before the Human Rights Tribunal on behalf of the Professional Institute of the Public Service of Canada. Representing PIPSC's nurses, dieticians, and occupational and physiotherapists, Ms. MacLean argued the case between 1990 and 1994, when a negotiated settlement was finally achieved. In 1982, she represented the Canadian Air Traffic Control Association before the Supreme Court of Canada in its dispute with the federal government over designation levels. In 1992, she appeared before the House of Commons Legislative Committee as an interested intervenor testifying on the proposed *Public Service Reform Act*.

Ms. MacLean was a member of the Advocates' Society of Ontario, the Canadian Association of Labour Lawyers and the Canadian Bar Association. She also served as a member of the Board of directors of Nav Canada. She was also involved in the legal education of lawyers, law students, and other professionals in labour relations, employment law, and trial advocacy.

RENAUD PAQUET

Renaud Paquet is professor of collective bargaining in the Department of Industrial Relations at the University of Quebec at Hull. He holds a Ph.D. in Industrial Relations from the University of Montreal. He has published several articles on labour relations in the public sector in Canada. Professor Paquet has occupied various positions in the Federal Government as a program officer. He was also National President of the Canada Employment and Immigration Union from 1982 to 1989.

MARK THOMPSON

Mark Thompson is the William M. Hamilton Professor of Industrial Relations, Faculty of Commerce and Business Administration, University of British Columbia. He received his Ph.D. from the School of Industrial Administration, Cornell University. He was a governor of the Workers' Compensation Board of B.C. representing the public interest from 1991 to 1995.

Dr. Thompson was appointed a Commissioner to review employment standards in British Columbia and issued a report in 1994. He served on the Board of Governors of the National Academy of Arbitrators and the executive of the Industrial Relations Research Association. He is past president of the Research and Education Foundation of the National Academy of Arbitrators as well as past president of the Canadian Industrial Relations Association.

COMMITTEE SECRETARIAT

Penelope Driscoll
Francine Desrochers
Jon Peirce

RAPPORT FINAL | JUIN 2001

TRAVAILLER ENSEMBLE
dans l'intérêt public

COMITÉ CONSULTATIF SUR LES RELATIONS PATRONALES-
SYNDICALES DANS LA FONCTION PUBLIQUE FÉDÉRALE

On peut obtenir des exemplaires en s'adressant
au centre de distribution

Secretariat du Conseil du Trésor
Ottawa (Ontario)
K1A 0R5

Tél: (613) 995-2855
Télec: (613) 996-0518
Courrier électronique : **Services-Publications@fin.gc.ca**

Ce document est disponible en format électronique sur le :
www.fryercommittee.com

Deuxième rapport du Comité consultatif sur les relations patronales – syndicales dans la fonction publique fédérale

ISBN Number: 0-662-65583-4
Catalogue Number: BT22-70/1-2001

Multimedia and Printing Services
Services multimédias et d'imprimerie
Produced by Unionized Employees - Produit par des employés syndiqués

Remerciements

Ce fut pour moi un honneur et un privilège de présider le travail du Comité consultatif. Ce comité véritablement tripartite n'a pas ménagé ses efforts pour produire le présent rapport, qui ne referme que des recommandations unanimes. De simples remerciements ne suffiraient pas à exprimer de façon adéquate ma profonde gratitude aux membres du Comité pour leur collaboration tout au long de cette démarche, en particulier depuis le 27 janvier 2001.

Je voudrais exprimer nos remerciements à Yvon Tarte, président de la Commission des relations de travail dans la fonction publique, et aux membres de son personnel, qui nous ont gracieusement fourni des locaux et un appui logistique.

Nos remerciements vont aussi aux innombrables intervenants qui ont participé avec tant d'empressement et de dévouement aux consultations étendues que nous avons menées. Ils sont beaucoup trop nombreux pour que nous puissions les nommer mais, au nom du Comité, je voudrais leur témoigner notre sincère appréciation pour leur précieuse contribution. La collaboration de ces personnes, qui ont accepté de se pencher sur de difficiles questions liées aux relations patronales-syndicales pour participer ensuite à un dialogue constructif avec nous, s'est avérée très utile aux délibérations du Comité. Nous espérons seulement qu'ils seront d'avis que ce rapport reflète bien leur participation.

Je voudrais aussi signaler le travail du personnel restreint du Comité, soit Francine Desrochers, Jon Peirce et, surtout, Penny Driscoll, qui a travaillé sans ménagement pour faire en sorte que le Comité puisse fonctionner de façon productive et, en apparence, sans effort.

Ce rapport est dédié à la mémoire de Catherine Helen MacLean, notre collègue et amie, et dans mon cas, partenaire dans la vie. Son décès prématuré le 27 janvier 2001, victime d'un accident d'automobile aussi tragique qu'inutile, a été ressenti dans l'ensemble de la collectivité juridique et de celle des relations de travail, où elle a pratiqué son métier durant les 23 dernières années.

Nous nous rappelons avec respect et gratitude ses grandes qualités de juriste, sa cordialité, son intelligence et, par-dessus tout, sa contribution au travail du Comité. Elle a marqué à jamais tous ceux et celles qu'elle a connus et avec qui elle a travaillé. Elle nous manque terriblement et nous espérons que, d'une certaine façon, l'acceptation de nos recommandations fera partie de ce qu'elle laisse à la postérité.

John L. Fryer (président)

Table des matières

Aperçu		**1**
Chapitre I :	**Recommandations**	**3**
Chapitre II :	**Travailler ensemble**	**7**
	2.1 Travailler dans l'intérêt public	9
	2.2 Intérêts économiques	9
	2.3 Travailler en vue de répondre à des besoins communs	9
	2.4 Souplesse et dynamisme, équité et confiance sont nécessaires	11
Chapitre III :	**Un nouveau cadre pour les relations patronales-syndicales dans la fonction publique du Canada**	**13**
	3.1 Principes fondamentaux en matière de relations patronales-syndicales	13
	3.2 La négociation collective doit demeurer bien présente dans la fonction publique	14
	3.3 Une loi distincte pour le règlement des différends	14
	3.4 Les trois principes clés : consultation, co-détermination et négociation collective	15
	3.4.1 La consultation	15
	3.4.2 La co-détermination	16
	3.4.3 La négociation collective	16
	3.5 La nouvelle structure des relations patronales-syndicales	17
Chapitre IV :	**Délégation d'autorité et souplesse accrue –modifications requises à la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique***	**19**
	4.1 Insister sur les principes et non sur les détails	19
	4.2 La portée de la négociation	20
	4.3 Le système de dotation	20
	4.4 Le système de classification	21
	4.5 Le régime de retraite	21
	4.6 Règlement des différends relatifs à la co-détermination	22
	4.7 La négociation collective à deux paliers	22
	4.8 Employés exclus de l'appartenance syndicale	23
	4.9 La désignation des employés essentiels	24
	4.10 L'accréditation des unités de négociation	24
	4.11 Administration de la *LRTFP* –nouveau rôle pour le Conseil canadien des relations industrielles	25

Chapitre V : Règlement des différends portant sur les droits et les intérêts – des solutions uniques s'imposent pour répondre aux besoins propres à la fonction publique 27
5.1 Simplifier les procédures de recours en matière de droits 27
5.2 La Commission des recours dans la fonction publique – l'accent mis sur le règlement des plaintes et des griefs 29
5.3 Lorsqu'il y a rupture de la négociation collective 30
5.4 La Commission de règlement des différends d'intérêt public 31
5.5 Comment serait constituée la Commission de règlement des différends ? 33
5.6 Aider les parties à résoudre leurs différends 33
5.7 Un rapport public favorise un processus plus ouvert 35

Chapitre VI : Nouveau rôle pour le Conseil national mixte 39
6.1 Une longue histoire de collaboration 40

Chapitre VII : Les employeurs distincts – un besoin de cohérence avec le noyau de la fonction publique 43
7.1 Les employeurs distincts devraient être indépendants du Conseil du Trésor 43
7.2 Le nouveau cadre des relations patronales-syndicales devrait s'appliquer aux employeurs distincts assujettis à la *LRTFP* 44

Chapitre VIII : Un nouveau départ – mise en œuvre et responsabilité des changements 45
8.1 Mise en œuvre 45
8.2 Changer les comportements afin de changer la culture 45
8.3 Obligation de rendre compte 47
8.4 La formation 47
8.5 Participation accrue des employés aux activités des syndicats 48
8.6 Un nouveau rôle pour les cadres intermédiaires 48
8.7 La mesure des résultats 49
8.8 Récompenser les bons résultats 49

Conclusion 50

Appendice – Notes biographiques 51

Aperçu

En mai 2000, notre Comité a publié son premier rapport, intitulé *L'identification des enjeux*, où nous avons tenté de faire le point sur l'état des relations patronales-syndicales dans la fonction publique fédérale et, du même coup, de déceler les problèmes et les lacunes qu'elles comportent.

Dans ce second et dernier rapport, nous recommandons des changements aux relations patronales-syndicales qui, à notre avis, en assureront la pérennité au cours du vingt-et-unième siècle.

En passant en revue l'historique des relations patronales-syndicales, nous avons constaté que même si un régime de négociation collective avait été greffé à la fonction publique lors de l'adoption de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique (LRTFP)* en 1967, cette démarche ne s'était pas accompagnée de l'adoption d'un régime complet de gestion des relations de travail. En réalité, la gestion des ressources humaines s'est alors trouvée scindée entre les relations de travail et les ressources humaines. Les recommandations contenues dans le présent rapport exhortent le gouvernement et les syndicats à mener à bien la tâche de créer un régime de relations patronales-syndicales fondé sur la confiance et le respect dans l'ensemble la fonction publique fédérale.

Pour atteindre ce but, nous proposons un nouveau modèle, axé sur la collaboration, pour le règlement des problèmes qui surgissent en milieu de travail. Ce modèle part du principe fondamental que des efforts conjoints de la part des employés, de leurs syndicats et de l'employeur amélioreront la qualité des services offerts.

La consultation, la co-détermination et la négociation collective sont autant de mécanismes appropriés pour concevoir des solutions « gagnant-gagnant » sur tous les plans aux préoccupations qui se posent en milieu de travail.

Afin de faciliter ce virage fondamental, d'une approche axée sur la confrontation à une démarche plus coopérative au règlement des problèmes, il importe de rétablir la confiance et de faire preuve, de part et d'autre, d'une volonté d'explorer différentes solutions – bref, ce qu'on désigne souvent comme un « changement de culture ».

Nous avons la conviction qu'un tel changement, bien qu'audacieux, est néanmoins possible. Nous croyons aussi que ce changement peut être facilité par une révision et une modernisation de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, en y intégrant un système unifié de règlement des plaintes individuelles pour l'ensemble de l'appareil gouvernemental et en créant un nouvel organisme qui aidera les parties à trouver des solutions mutuellement acceptables par la négociation collective.

D É D I C A C E

À NOTRE COLLÈGUE ET AMIE

CATHERINE HELEN MACLEAN

1er juin 1950 - 27 janvier 2001

Nous nous rappelons avec respect et gratitude ses grandes qualités de juriste, sa cordialité, son intelligence et, par-dessus tout, sa contribution au travail du Comité. Elle a marqué à jamais tous ceux et celles qu'elle a connus et avec qui elle a travaillé. Elle nous manque terriblement et nous espérons que, d'une certaine façon, l'acceptation de nos recommandations fera partie de ce qu'elle laisse à la postérité.

Un régime des relations de travail adéquat, stable et productif devrait être la pierre angulaire d'une bonne gestion des ressources humaines dans un milieu de travail syndiqué. Les employés de la fonction publique du Canada et du secteur public en général sont presque tous représentés par des agents négociateurs accrédités et cette situation ne devrait pas changer dans un avenir prévisible. Trouver une façon d'établir des relations de travail fructueuses entre les syndicats et l'employeur devient donc une importante question de politique publique. Le Comité estime qu'il a élaboré, dans ce rapport, un nouveau cadre dont la mise en œuvre faciliterait l'établissement de relations patronales-syndicales saines dans le secteur public fédéral.

Nous présentons ces recommandations parce que, au terme de notre réflexion, nous en sommes venus à la conclusion que le modèle industriel de la confrontation dans les relations patronales-syndicales s'est avéré, durant presque quatre décennies, mal adapté et même non approprié à la fonction publique fédérale.

Compte tenu de la diversité de nos antécédents et de nos convictions profondes, nous croyons vraiment que si nous avons pu nous entendre sur ces recommandations de changement, celles-ci méritent un examen sérieux.

Nous demandons qu'elles soient considérées comme un « tout » car elles visent à établir un nouvel équilibre aux relations patronales-syndicales dans la fonction publique fédérale.

Par conséquent, nous recommandons à l'unanimité ces changements à toutes les parties concernées.

ERCEL BAKER

DARYL BEAN

LINDA DUXBURY

JEAN-CLAUDE BOUCHARD

DAVE LEWIS

RENAUD PAQUET

MARTHA HYNNA

JOHN FRYER

MARK THOMPSON

Recommandations

Ce chapitre renferme une liste des 33 recommandations élaborées par le Comité consultatif des relations patronales-syndicales dans la fonction publique fédérale, présentées dans l'ordre où elles apparaissent dans la partie principale du Rapport.

CHAPITRE III – UN NOUVEAU CADRE POUR LES RELATIONS PATRONALES-SYNDICALES DANS LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA

1. Nous recommandons un nouveau cadre institutionnel pour les relations patronales-syndicales.

CHAPITRE IV – DÉLÉGATION D'AUTORITÉ ET SOUPLESSE ACCRUE – MODIFICATIONS REQUISES À LA *LOI SUR LES RELATIONS DE TRAVAIL DANS LA FONCTION PUBLIQUE*

2. Nous recommandons que la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* révisée renferme un préambule énonçant les principes qui sous-tendent la Loi.

3. Nous recommandons que la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* soit modifiée pour prévoir la consultation et la co-détermination des politiques aux niveaux de l'ensemble de la fonction publique, du ministère et du lieu de travail. Les détails de la mise en œuvre de ces processus devraient être laissés au soin des parties.

4. Nous recommandons que le système de dotation fasse l'objet d'une co-détermination par les parties siégeant au Conseil national mixte. Pour faire en sorte que le processus de co-détermination respecte les valeurs fondamentales de la fonction publique, la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* devrait être modifiée afin d'y inclure une liste de principes, tels le mérite, l'équité en emploi, la justice et la transparence, auxquels le processus devrait se conformer.

5. Nous recommandons que le système de classification fasse l'objet d'une co-détermination par les parties siégeant au Conseil national mixte.

6. Nous recommandons que le régime de retraite, ses dispositions, les fonds et l'investissement de ces fonds fassent l'objet d'une co-détermination, par les parties siégeant au Conseil national mixte, et d'une gestion conjointe, par un Conseil de gestion nommé conjointement.

7. Nous recommandons que tout différend sur les questions assujetties à une co-détermination soit réglé en utilisant le nouveau processus de règlement des différends du Conseil national mixte, peu importe que le différend surgisse ou non dans le champ d'action du Conseil national mixte.

8. Nous recommandons que les conventions collectives négociées au niveau de l'ensemble de la fonction publique renferment un énoncé général des modalités et conditions d'emploi qui permette aux gestionnaires et aux représentants syndicaux, dans les divers ministères et lieux de travail, d'élaborer les détails de l'application de ces dispositions au niveau local, sous réserve de l'accord mutuel des parties.

9. Nous recommandons que la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* permette la négociation collective au niveau des ministères et organismes aux fins d'élaborer les conditions et modalités d'emploi détaillées sur les questions négociées en termes généraux pour l'ensemble de la fonction publique.

10. Nous recommandons que la politique en matière d'exclusions que renferme la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* soit modifiée pour l'aligner sur celle du *Code canadien du travail*, afin d'exclure seulement les personnes qui assument des fonctions de gestion ou des fonctions confidentielles liées aux relations de travail.

11. Nous recommandons que les parties établissent conjointement une liste permanente des postes désignés qui sera révisée périodiquement. Le processus d'élaboration de la liste des postes désignés devrait aussi correspondre à celui du *Code canadien du travail*.

12. Nous recommandons que les critères en vertu desquels des postes sont présumés essentiels soient modifiés pour correspondre à ceux du *Code canadien du travail*, qui exige que les activités soient maintenues durant une grève légale – dans la mesure nécessaire pour prévenir une menace imminente et sérieuse à la sécurité ou à la santé du public.

13. Nous recommandons que, lorsque les deux parties ne peuvent s'entendre sur les employés dont les postes seront désignés essentiels, le Conseil canadien des relations industrielles soit appelé à rendre une décision finale.

14. Nous recommandons que la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* révisée soit administrée par le Conseil canadien des relations industrielles.

15. Nous recommandons que l'accréditation des unités de négociation relève du Conseil canadien des relations industrielles. Afin d'encourager les parties à s'entendre sur les changements à apporter aux unités de négociation existantes, les requêtes au Conseil canadien des relations industrielles en vue d'obtenir une décision relative à des unités de négociation devraient faire l'objet d'un moratoire d'une durée de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de cette modification.

CHAPITRE V – RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS PORTANT SUR LES DROITS ET LES INTÉRÊTS – DES SOLUTIONS UNIQUES S'IMPOSENT POUR RÉPONDRE AUX BESOINS PROPRES À LA FONCTION PUBLIQUE

16. Nous recommandons que la Commission des relations de travail dans la fonction publique soit reconstituée pour devenir la Commission des recours dans la fonction publique, en disposant du pouvoir de régler les différends en matière de droits sur toute question visant les employés syndiqués et autres, y compris les plaintes sur la dotation, faisant actuellement l'objet d'appel à la Commission de la fonction publique, en ayant recours à la médiation et à d'autres formes de règlement des différends, comme il convient.

17. Nous recommandons que les syndicats aient le droit de présenter des griefs collectifs et des griefs visant des politiques au nom des employés et qu'ils aient le droit de décider de déposer ou non un grief provenant d'un employé syndiqué.

18. Nous recommandons que la Commission des recours dans la fonction publique soit un organisme représentatif, doté d'une procédure de nomination semblable à celle du Conseil canadien des relations industrielles.

19. Nous recommandons qu'au moment de traiter un cas qui a déjà été porté devant la Commission des recours dans la fonction publique, la Commission canadienne des droits de la personne et les tribunaux des droits de la personne prennent connaissance de la décision rendue au terme de cette procédure antérieure.

20. Nous recommandons que *la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* soit modifiée pour prévoir la création d'une Commission de règlement des différends d'intérêt public, tripartite et représentative, qui défendrait l'intérêt public et aiderait les parties à résoudre leurs différends. La Commission des règlements des différends d'intérêt public disposerait des pouvoirs suivants :

    - déterminer les faits;
    - renvoyer les parties à la table de négociation;
    - offrir un service de médiation;
    - publier un rapport préliminaire renfermant des commentaires sur le caractère raisonnable des positions des parties;
    - publier un rapport énonçant les conditions d'un règlement qui pourrait être adopté par les parties ou qui pourrait leur être imposé;
    - imposer une convention collective, à la demande d'un syndicat, dans des circonstances précises.

21. Nous recommandons que la Commission des règlements des différends d'intérêt public soit un organisme représentatif. Il serait constitué d'au moins neuf membres à temps partiel et d'un(e) président(e) à temps plein, tous nommés par le gouverneur en conseil. Un nombre égal de représentants syndicaux et patronaux (au moins trois de chaque côté) seraient choisis à partir de listes présentées par les parties. Les autres membres seraient des tiers neutres représentant l'intérêt public.

22. Nous recommandons que la Commission de règlement des différends d'intérêt public relève directement du Parlement.

CHAPITRE VI – NOUVEAU RÔLE POUR LE CONSEIL NATIONAL MIXTE

23. Nous recommandons l'établissement d'un Bureau de recherche sur la rémunération qui produirait des données fiables sur la rémunération et les avantages sociaux à l'intention des deux parties à la négociation collective.

24. Nous recommandons que le Conseil national mixte soit l'organisme chargé de la gestion conjointe du Bureau de recherche sur la rémunération nouvellement créé.

25. Nous recommandons que la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* soit modifiée afin de :

    - reconnaître le Conseil national mixte en tant qu'entité autonome (fonctionnant en parallèle avec le Conseil canadien des relations industrielles et la Commission des recours dans la fonction publique) qui relève du Parlement du Canada ;
    - confirmer son mandat et sa structure de régie, tels qu'énoncés dans la constitution du Conseil national mixte ;
    - financer le Conseil national mixte par un crédit distinct.

26. Nous recommandons d'augmenter le financement accordé au Conseil national mixte à un niveau suffisant pour lui permettre de remplir son mandat actuel et élargi.

CHAPITRE VII – LES EMPLOYEURS DISTINCTS – UN BESOIN DE COHÉRENCE AVEC LE NOYAU DE LA FONCTION PUBLIQUE

27. Nous recommandons que les employeurs distincts aient le pouvoir de mener des négociations collectives, en imputant au seul chef de l'organisation la responsabilité des résultats obtenus. Les employeurs distincts devraient pouvoir négocier sans être obligés d'obtenir un mandat du Conseil du Trésor, ainsi qu'un décret les autorisant à mettre en œuvre les résultats du processus de négociation. Les employeurs distincts qui reçoivent des crédits du Conseil du Trésor ne devraient être assujettis à aucune restriction quant à la façon dont ils dépensent ces fonds. Les parties auraient ainsi une plus grande marge de manœuvre pour déterminer les formules de rémunération.

28. Nous recommandons que les employeurs distincts qui seront encore régis par la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* révisée adoptent un cadre de relations patronales-syndicales prévoyant :

    - une procédure de règlement des griefs simplifiée ;
    - un éventail de mécanismes améliorés de règlement des différends liés à la négociation collective ;
    - la consultation ou la co-détermination des modalités et conditions d'emploi qui ne sont pas assujetties à la négociation collective.

29. Nous recommandons que l'article 11 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* soit modifié pour permettre, lorsque cela est approprié, l'application des directives du Conseil national mixte aux employeurs distincts.

CHAPITRE VIII – UN NOUVEAU DÉPART – MISE EN ŒUVRE ET RESPONSABILITÉ DES CHANGEMENTS

30. Nous recommandons l'élaboration d'un plan global d'imputabilité en matière de relations patronales-syndicales. Ce plan devrait préciser les rôles et les responsabilités des diverses parties, dont les gestionnaires hiérarchiques et les représentants syndicaux, et ceux des conseils et organismes gouvernementaux tels que la Commission des recours dans la fonction publique, la Commission de règlement des différends d'intérêt public et le Conseil national mixte.

31. Nous recommandons la prestation d'une formation conjointe et détaillée aux parties patronale et syndicale en matière de relations de travail et de règlement des conflits.

32. Nous recommandons que l'on autorise les rencontres syndicales en milieu travail durant les heures de travail normales.

33. Nous recommandons que les cadres intermédiaires puissent se regrouper au sein d'une organisation, peut-être inspirée du modèle d'APEX, qui leur donnerait une certaine représentation collective, à défaut d'avoir pleinement accès à la négociation collective.

II. Travailler ensemble

En 1967, le gouvernement fédéral décidait de changer fondamentalement la nature de sa relation avec ses employés. Avec l'adoption de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique (LRTFP)*, le gouvernement reconnaissait en loi les agents négociateurs accrédités comme représentants de la vaste majorité de ses employés. Le gouvernement a aussi adopté comme politique de déterminer la rémunération et plusieurs autres conditions d'emploi dans le cadre d'un régime officiel de négociation collective, qui est la structure en place jusqu'à aujourd'hui. Le cheminement des relations patronales-syndicales dans la fonction publique fédérale depuis 1967 a été ponctué de bons et de moins bons épisodes. Nous passons en revue ce cheminement dans notre premier rapport, où nous arrivons à la conclusion que la dernière décennie du 20e siècle s'est révélée une période particulièrement problématique.

Même si de nouvelles institutions patronales-syndicales ont vu le jour et que l'on a adopté la négociation collective, « les attitudes traditionnelles de tous ceux qui sont directement en cause » ont peu changé[1]. Le gouvernement était tenu par la loi de traiter avec ses employés par l'intermédiaire des associations et des syndicats qu'ils avaient formés, mais plutôt que de chercher à renforcer le rôle légal et légitime de ces syndicats, l'employeur a eu tendance à isoler les relations patronales-syndicales. Dans les organigrammes des ministères, les relations de travail ont été dissociées de la « gestion des ressources humaines », alors même que la relation entre l'employeur et les syndicats représentant les employés fait partie intégrante de la gestion des ressources humaines dans les milieux de travail syndiqués. Ces trois dernières décennies, les relations patronales-syndicales dans la fonction publique ont été presque exclusivement confinées au processus de négociation collective et elles n'ont pas été prises en compte dans de nombreux dossiers touchant le milieu de travail en général. En conséquence, l'interaction patronale-syndicale n'a pas évolué vers une relation harmonieuse entre le gouvernement, comme employeur, et les syndicats représentant les employés de la fonction publique.

La fonction publique fait face aujourd'hui à de formidables transformations. En tentant de composer avec ces changements, les relations patronales-syndicales seront mises à l'épreuve. Selon nous, les relations patronales-syndicales peuvent jouer un rôle très constructif dans l'effort d'adaptation au nouveau contexte. Mais la probabilité de succès sera d'autant plus grande que ces relations pourront être réalignées de façon équitable, efficiente et souple.

Il est donc préférable que l'employeur fédéral favorise de bonnes relations avec les syndicats qui représentent les employés de la fonction publique. La syndicalisation des lieux de travail est la norme dans la fonction publique au Canada.

Le gouvernement fédéral a fait de nombreuses tentatives durant la dernière décennie et auparavant pour améliorer ses stratégies, ses politiques et ses méthodes de gestion des ressources humaines. Même si ces efforts partaient de bonnes intentions, ils se sont avérés inadéquats devant la tâche d'améliorer le moral des effectifs. Nous croyons que cet échec peut être attribué à la fois au manque de consultation véritable et à l'incapacité de comprendre véritablement la dynamique de la relation entre l'employeur et les syndicats. Dans un milieu syndiqué, il est tout simplement impossible de parvenir à une bonne gestion des ressources humaines si l'on ignore les relations patronales-syndicales ou qu'on les laisse se détériorer.

Nous sommes arrivés à la conclusion que la direction de la fonction publique fédérale devrait élargir sa définition de la gestion des ressources humaines pour y inclure les relations patronales-syndicales, afin de les améliorer simultanément. Pour y parvenir, il faudra apporter des rajustements à certaines institutions et à certains mécanismes

Avec l'adoption de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique (LRTFP), le gouvernement reconnaissait en loi les agents négociateurs accrédités comme représentants de la vaste majorité de ses employés.

de gestion des relations de travail dont le fonctionnement laisse à désirer et reconnaître l'importance de relations patronales-syndicales harmonieuses dans chaque lieu de travail de la fonction publique.

Nous souhaitons énoncer clairement que de bonnes relations patronales-syndicales peuvent et devraient constituer la pierre angulaire d'une bonne gestion des ressources humaines dans la fonction publique.

Nous souhaitons énoncer clairement que de bonnes relations patronales-syndicales peuvent et devraient constituer la pierre angulaire d'une bonne gestion des ressources humaines dans la fonction publique.

Nous croyons que le moment est bien choisi : l'employeur et les syndicats concernés ont affirmé leur volonté d'améliorer l'état des choses et d'explorer diverses solutions pour rationaliser le processus de règlement des différends. Un changement est maintenant possible et la réussite est à portée de main. De meilleures relations patronales-syndicales, engendrant des rapports positifs et constructifs entre le gouvernement et ses syndicats, pourraient aider le gouvernement fédéral à améliorer sa gestion globale des ressources humaines. Et, nous partageons l'avis de ceux qui affirment qu'une gestion efficace des ressources humaines est la clé de la prestation de services gouvernementaux de qualité aux Canadiens et aux Canadiennes[2].

Le rapport du Vérificateur général de février 2001 soutient notre appel en faveur d'un changement législatif comme remède aux efforts peu probants déployés jusqu'à maintenant pour améliorer les politiques et les méthodes de gestion des ressources humaines :

« À mon avis, les efforts que plusieurs générations de cadres supérieurs bien intentionnés ont déployés pour rationaliser et moderniser la gestion des ressources humaines ont été contrecarrés par l'enchevêtrement de rôles et de responsabilités des institutions qui assurent la gestion des ressources humaines et par le cadre législatif pertinent. »[3]

Il importe de s'attaquer à trois grandes questions connexes :

- le cadre législatif et administratif indûment complexe et périmé ;
- la gestion fragmentée des ressources humaines ;
- le besoin de renforcer la gestion des ressources humaines dans les ministères[4].

D'autres observateurs ont fait valoir que le libellé et l'esprit de la *LRTFP* avaient une incidence négative sur les relations patronales-syndicales. Le Forum des politiques publiques, dans un rapport intitulé *Niveler le terrain*, affirme que la *LRTFP* « énonce plutôt toute une série d'interdictions relatives au cadre des relations de travail » et « n'offre qu'un appui limité en vue de la recherche d'un terrain d'entente ou de possibilités de coopération entre les intervenants ». Le rapport précise que la *LRTFP* « ne gouverne plus la relation entre les travailleurs et la direction, mais bien les parties proprement dites, pavant ainsi la voie à l'établissement de rapports antagonistes entre ces dernières. »[5]

De bonnes relations patronales-syndicales sont le fruit de nombreuses influences : la culture du milieu de travail, le cadre législatif, les attitudes et les valeurs des parties, ainsi que le leadership démontré par les dirigeants de la fonction publique et les représentants élus des employés. Dans bien des cas, ces facteurs n'évoluent que lentement. Cependant, une réforme du cadre législatif est essentielle afin d'améliorer les relations patronales-syndicales dans la fonction publique. Nous en appelons au bon jugement des parties à tous les niveaux pour faciliter ces changements afin de pouvoir offrir aux Canadiens et aux Canadiennes les services qu'ils sont en droit d'attendre de leur gouvernement.

2.1 TRAVAILLER DANS L'INTÉRÊT PUBLIC

La protection de l'intérêt public est au cœur de tout régime de relations patronales-syndicales dans le secteur public. Pour reprendre les termes de Lester Pearson, la loi doit « permettre au service public de continuer à fonctionner avec efficacité en servant la population du Canada »[6]. Dans une formulation plus récente de cette exigence, le sommaire du rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique (Rapport Tait), intitulé *De solides assises*, affirme que :

> « ... une fonction publique professionnelle est une institution nationale importante au service de la démocratie. »
>
> ...
>
> « Les qualités requises, les modalités de recrutement et les conditions d'emploi – bref, le régime d'emploi – sont des questions qui sont au cœur de l'administration publique, et les facteurs entourant le choix d'un régime d'emploi sont étroitement liés aux valeurs. »[7]

En plus de faire la démonstration de l'importance des valeurs telles que la protection du principe du mérite et l'impartialité politique, le rapport signalait que de bonnes « valeurs humaines » peuvent servir l'intérêt public.

> « Pour que les déclarations faites au sujet de l'importance que l'on accorde aux gens ne restent pas lettre morte, les dirigeants et les gestionnaires de la fonction publique devraient, selon nous, rendre compte autant des résultats que des mesures prises pour les atteindre. Ils devraient être évalués non seulement sur leur rendement organisationnel, mais aussi sur leur capacité à faire de leurs organisations des lieux où il fait bon travailler et qui favorisent l'éclosion de saines valeurs dans la fonction publique ainsi qu'un esprit de dévouement au bien public. Pour y parvenir, il faudra procéder à un examen et à un agencement de tous les systèmes de gestion des personnes pour appuyer les valeurs de la fonction publique et récompenser les comportements qui les font progresser. »[8]

2.2 INTÉRÊTS ÉCONOMIQUES

Une fonction publique efficace est essentielle aux intérêts économiques du pays. Le *Premier Rapport du Comité consultatif sur le maintien en poste et la rémunération du personnel de direction* (Rapport Strong) soulignait qu'une fonction publique dynamique a une importance capitale sur le plan de la compétitivité internationale :

> « Dans un monde caractérisé par l'augmentation de l'insécurité économique et la rareté des ressources, les citoyens demandent des programmes sociaux plus efficaces. [...] Le secteur privé a besoin d'un cadre juridique lui permettant d'être concurrentiel et d'une excellente représentation à l'étranger pour se tailler une place sur les marchés internationaux. Et tout cela doit, bien sûr, être réalisé avec efficacité. Pour relever ces défis, la fonction publique aura besoin d'un leadership exceptionnel, d'esprits inventifs, ainsi que de nouvelles compétences et habiletés. »[9]

2.3 TRAVAILLER EN VUE DE RÉPONDRE À DES BESOINS COMMUNS

Au fil des 34 années écoulées depuis l'adoption de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, qui a fait entrer la négociation collective dans la fonction publique fédérale, cette dernière, à l'instar de la société qu'elle dessert, a connu des changements considérables.

Au cours des trois dernières décennies et demie, la fonction publique a vu ses effectifs gonfler à plus de 200 000 personnes, pour ensuite se contracter soudainement lorsque l'économie a traversé une sérieuse période de ralentissement au début des années 80 et des années 90, perdant alors quelque 56 000 postes. D'autres réductions importantes des effectifs ont accompagné les tentatives faites pour adopter différents mécanismes de prestation des services, par exemple la création de l'Agence des douanes et du revenu du Canada qui, à elle seule, a retranché plus de 40 000 postes du noyau de la fonction publique[10].

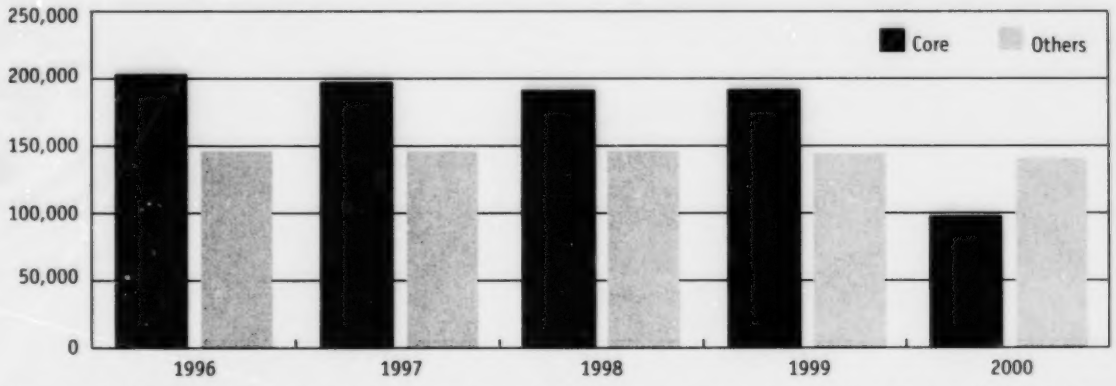
Outre les changements survenus au niveau des effectifs, le rôle de la fonction publique a évolué, celle-ci en venant progressivement à « piloter le navire » plutôt qu'à le faire fonctionner intégralement. Ainsi, au lieu d'assurer directement la prestation des programmes au public, les employés fédéraux s'efforcent de mettre en place et de promouvoir des conditions économiques et sociales qui permettront au secteur privé et au secteur à but non lucratif de se développer et, au moyen de subventions, de contributions et de contrats, d'appliquer les politiques gouvernementales dans leur domaine d'activité. Les employés fédéraux utilisent le gouvernement électronique et d'autres méthodes innovatrices pour mettre en œuvre les politiques et les programmes fédéraux. Leur travail transcende les limites traditionnelles des ministères gouvernementaux pour rejoindre des partenaires dans d'autres gouvernements et d'autres secteurs.

Aujourd'hui, les employés de la fonction publique fédérale sont des « travailleurs du savoir ». Ils doivent être qualifiés et flexibles, capables de s'adapter et posséder une bonne formation. Ils doivent faire preuve de sensibilité pour répondre aux besoins changeants, adapter les systèmes et appliquer les exigences de la réglementation de manière à atteindre les buts du gouvernement et les objectifs variés d'une population diversifiée, érudite et technologiquement avertie.

Dans le discours du Trône du 30 janvier 2001, le gouvernement a reconnu l'importance d'adapter ses systèmes d'emploi à l'évolution du contexte :

> Le gouvernement s'est engagé à apporter les réformes nécessaires pour permettre à la fonction publique du Canada de continuer à évoluer et à s'adapter. Ces réformes feront en sorte que la

RÉPARTITION DES EMPLOYÉS
du 31 mars 1996 au 31 mars 2000



\Le noyau de la fonction publique est constitué des employés des ministères et organismes énumérés à l'annexe I de la partie II de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique (LRTFP 1-1)* pour les quels le Conseil du Trésor représente l'employeur.

Sources: Données tirées de la base de données CANSIM et du Système d'information des titulaires, du Secrétariat du Conseil du Trésor.

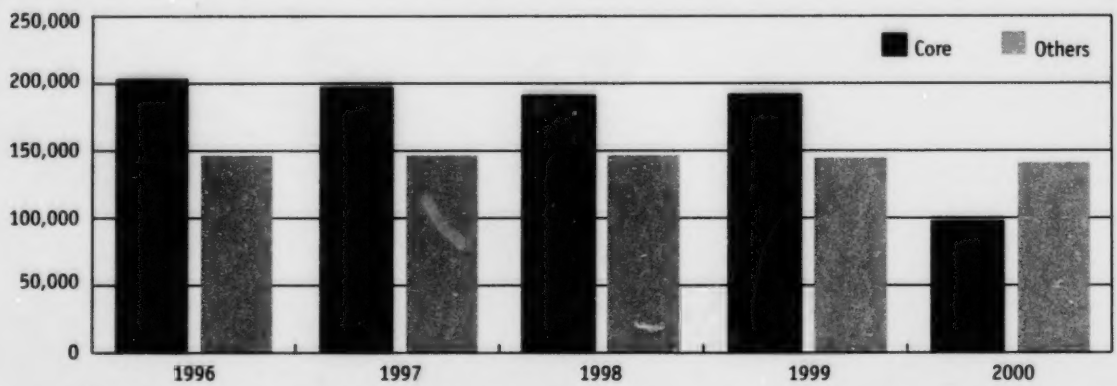
Outre les changements survenus au niveau des effectifs, le rôle de la fonction publique a évolué, celle-ci en venant progressivement à « piloter le navire » plutôt qu'à le faire fonctionner intégralement. Ainsi, au lieu d'assurer directement la prestation des programmes au public, les employés fédéraux s'efforcent de mettre en place et de promouvoir des conditions économiques et sociales qui permettront au secteur privé et au secteur à but non lucratif de se développer et, au moyen de subventions, de contributions et de contrats, d'appliquer les politiques gouvernementales dans leur domaine d'activité. Les employés fédéraux utilisent le gouvernement électronique et d'autres méthodes innovatrices pour mettre en œuvre les politiques et les programmes fédéraux. Leur travail transcende les limites traditionnelles des ministères gouvernementaux pour rejoindre des partenaires dans d'autres gouvernements et d'autres secteurs.

Aujourd'hui, les employés de la fonction publique fédérale sont des « travailleurs du savoir ». Ils doivent être qualifiés et flexibles, capables de s'adapter et posséder une bonne formation. Ils doivent faire preuve de sensibilité pour répondre aux besoins changeants, adapter les systèmes et appliquer les exigences de la réglementation de manière à atteindre les buts du gouvernement et les objectifs variés d'une population diversifiée, érudite et technologiquement avertie.

Dans le discours du Trône du 30 janvier 2001, le gouvernement a reconnu l'importance d'adapter ses systèmes d'emploi à l'évolution du contexte :

> Le gouvernement s'est engagé à apporter les réformes nécessaires pour permettre à la fonction publique du Canada de continuer à évoluer et à s'adapter. Ces réformes feront en sorte que la

RÉPARTITION DES EMPLOYÉS
du 31 mars 1996 au 31 mars 2000



\Le noyau de la fonction publique est constitué des employés des ministères et organismes énumérés à l'annexe I de la partie II de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique (LRTFP 1-1)* pour les quels le Conseil du Trésor représente l'employeur.

Sources: Données tirées de la base de données CANSIM et du Système d'information des titulaires, du Secrétariat du Conseil du Trésor.

fonction publique du Canada soit innovatrice et dynamique, tout en témoignant de la diversité du pays – capable d'attirer et de développer les talents nécessaires pour servir les Canadiens et les Canadiennes au 21e siècle.

Relever les défis que présente ce nouvel environnement ne sera pas chose facile alors que la fonction publique vieillit rapidement. Dans son rapport d'avril 2000, le Vérificateur général signalait que 65 p. 100 des cadres de direction seront admissibles à la retraite d'ici environ cinq ans. Les employés âgés de 45 à 54 ans représentent 39 p. 100 de l'effectif de la fonction publique, tandis que le pourcentage des employés de moins de 35 ans n'atteint que la moitié de la proportion de ce groupe d'âge au sein de la population active canadienne. En mars 1999, il y avait au-delà de trois fois plus d'employés de la fonction publique fédérale âgés de plus de 45 ans que d'employés de moins de 30 ans. Par ailleurs, des données de Statistique Canada montrent que la tranche de la population canadienne âgée de 20 à 44 ans perd du terrain depuis 1996 et continuera de fléchir dans une proportion atteignant près de 5 p. 100 d'ici 2011, ce qui posera un formidable défi sur le plan du recrutement au cours de la décennie à venir.

Graham Lowe a résumé les facteurs de changement à l'œuvre au niveau de la culture organisationnelle et des régimes d'emploi de la fonction publique, dans un ouvrage intitulé *Employeur de choix ? Innovation en milieu de travail dans le secteur public – Un rapport de synthèse*, publié par les Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques :

> « Les forces qui alimentent ce déplacement du modèle bureaucratique vers une organisation gouvernementale flexible sont les contraintes démographiques et les pressions qu'elles suscitent pour le recrutement et la conservation, l'augmentation des compétences exigées pour l'accomplissement des tâches dans le secteur public et un nouvel environnement politique qui privilégie la qualité et l'efficience de la fonction publique. »[11]

Cela signifie qu'en tant qu'employeur, le gouvernement fédéral sera en concurrence avec d'autres employeurs des secteurs de haute technologie et des organisations innovatrices dans tous les domaines pour puiser dans un bassin limité de main-d'œuvre qualifiée et d'autres travailleurs du savoir. Afin d'atteindre des objectifs tels que devenir le gouvernement le « plus connecté » dans le monde d'ici 2004 – le but déclaré de l'initiative Gouvernement en direct – le cadre de travail devra ressembler aux lieux de travail souples et dynamiques qui sont devenus la norme de la nouvelle économie.

2.4 SOUPLESSE ET DYNAMISME, ÉQUITÉ ET CONFIANCE SONT NÉCESSAIRES

La souplesse et le dynamisme sont des sous-produits de l'équité et de la confiance qui distinguent les lieux de travail où règne un bon climat de relations patronales-syndicales. Le niveau de confiance entre les parties se définit par l'honnêteté des rapports, le respect des engagements pris et la capacité de partager des renseignements confidentiels. Si la confiance va de pair avec l'espoir, la foi, la fiabilité, l'assurance et l'initiative, la méfiance est par contre ssociée à la crainte, au scepticisme, au cynisme, à la circonspection, à la surveillance et à la vigilance.

Dans un climat de confiance, les parties peuvent travailler ensemble à résoudre les problèmes, en respectant leurs besoins mutuels, en se consultant, en tenant compte du point de vue de l'autre partie et en agissant de bonne foi. Un niveau élevé de confiance est à l'assise même des rapports de travail souples et positifs qui sont nécessaires dans un milieu de travail moderne.

En examinant la nature des défis que le gouvernement devra affronter au 21e siècle, nous avons cherché à élaborer un cadre des relations patronales-syndicales qui faciliterait la tâche de les relever tout en respectant les valeurs essentielles qui devraient imprégner cette relation.

La souplesse et le dynamisme sont des sous-produits de l'équité et de la confiance qui distinguent les lieux de travail où règne un bon climat de relations patronales-syndicales.

...un cadre des relations patronales-syndicales qui faciliterait la tâche de les relever tout en respectant les valeurs essentielles qui devraient imprégner cette relation.

Dans le *Huitième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada* (paru en mars 2001), le greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet, Mel Cappe, a mis en lumière certains des défis auxquels nous devrons nous attaquer pour faire de la fonction publique fédérale un lieu de travail privilégié :

> « Nous avons commencé à faire de la fonction publique du Canada une institution moderne, axée sur l'élément humain, plus souple, plus ouverte et plus créatrice. Toutefois, la transformation est trop lente. Les lois, les règles et les structures qui régissent notre gestion des ressources humaines manquent de souplesse et ne nous permettent pas de recruter les talents recherchés dans l'économie du savoir. En outre, les mentalités et les attitudes de l'ère industrielle persistent dans beaucoup de secteurs de la fonction publique actuelle. »[12]

Pour devenir un milieu de travail de choix, la fonction publique doit impliquer les employés, par l'intermédiaire de leurs syndicats, dans la refonte des systèmes d'emploi. Plutôt que de prescrire et de limiter les actions, d'insister sur les règles et de définir des processus complexes, la législation et les institutions qui régissent les relations de travail doivent permettre aux parties concernées – l'employeur et les syndicats – de prévenir et de résoudre les différends et de mieux collaborer dans l'intérêt public.

1 Canada, Chambre des communes, *Débats*, le 25 avril 1966, p. 4243.

2 Denis Desautels, *2000, Rapport du Vérificateur général du Canada*, rapport du Vérificateur général du Canada à la Chambre des Communes, Ottawa, 2000, p. 9-29.

3 Denis Desautels, *Le point sur une décennie au service du Parlement*, rapport du Vérificateur général du Canada, Ottawa, 2001, p. 18.

4 *Ibidem*, p. 19.

5 Forum des politiques publiques, *Niveler le terrain : Perspectives sur les relations patronales-syndicales au sein de la fonction publique fédérale*, Forum des politiques publiques, Ottawa, 2000, p. 34.

6 Canada, Chambre des communes, *Débats*, le 25 avril 1966, p. 4242.

7 John Tait (président), *De solides assises : Rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique — Sommaire*, Centre canadien de gestion, Ottawa, février 1997, p. 5-6.

8 *Ibidem*, p. 7.

9 Laurence Strong (président), *Premier rapport du Comité consultatif sur le maintien en poste et la rémunération du personnel de direction*, Secrétariat du Conseil du Trésor, Ottawa, janvier 1998, p. 3.

10 Secrétariat du Conseil du Trésor, *Statistiques sur l'emploi dans la fonction publique fédérale*, Conseil du Trésor, Ottawa, mars 2000.

11 Graham Lowe, *Employeur de choix? Innovation en milieu de travail dans le secteur public — Un rapport de synthèse*, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, Ottawa, 2001, p. 11.

12 Mel Cappe, Huitième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada, Bureau du Conseil privé, Ottawa, mars 2001, p. 3.

III. Un nouveau cadre pour les relations patronales-syndicales dans la fonction publique du Canada

Il n'est jamais simple de modifier en profondeur les relations patronales-syndicales. Mais cette tâche se trouve facilitée si la raison d'être du changement fait intervenir un ensemble de valeurs communes et partagées. À cet égard, le Comité consultatif recommande l'adoption d'une série de principes fondamentaux pour guider la mise en place d'un nouveau cadre de relations patronales-syndicales dans la fonction publique du Canada. Ce cadre comprend d'importants changements institutionnels, accomplis grâce à des ajustements au mandat et à la structure d'organismes existants et à la création d'une nouvelle entité pour représenter l'intérêt public. Le cadre que nous proposons suppose non seulement que l'on *reconnaisse* que les relations patronales-syndicales sont intimement liées à tous les aspects du milieu de travail, mais que l'on *agisse* pour en faire une réalité dans chaque décision prise quotidiennement en milieu de travail, dans les ministères et organismes et dans l'ensemble de la fonction publique.

3.1 PRINCIPES FONDAMENTAUX EN MATIÈRE DE RELATIONS PATRONALES-SYNDICALES

Nous proposons trois énoncés de principe qui témoignent d'un engagement commun à établir un climat positif pour les relations patronales-syndicales dans la fonction publique :

- **Nous soutenons** le pluralisme canadien en étant à l'écoute des opinions collectives.
- **Nous reconnaissons** que les personnes ont le droit de s'associer, de former des syndicats et de participer à la définition de leurs conditions de travail par la négociation collective et par d'autres mécanismes.
- **Nous préconisons** des solutions axées sur la collaboration.

Pour que la volonté de faire participer les syndicats à la prise de décision à tous les niveaux se traduise en mesures constructives, nous proposons un énoncé de principe soulignant l'importance de démontrer une attitude professionnelle et positive dans ces interactions :

- **Nous affirmons** les valeurs fondamentales que sont la confiance, l'honnêteté et le respect mutuel.

Parce que nous savons que seul ce qui est mesuré entraîne des initiatives concrètes, nous proposons un énoncé de principe engageant les partenaires à appuyer leurs actions par des mesures des résultats :

- **Nous sommes en faveur** d'une obligation claire de rendre compte pour toutes les parties à tous les niveaux.

De bonnes valeurs fondamentales et des rapports de travail fructueux n'écartent pas la possibilité que des problèmes surgissent. Les relations patronales-syndicales portent sur des questions délicates et requièrent parfois des compromis difficiles. Il y aura toujours des désaccords. Dans le but de mettre en place des systèmes efficaces pour résoudre les objectifs et les besoins conflictuels, nous proposons un énoncé de principe appuyant les efforts faits pour trouver des solutions mutuellement satisfaisantes :

- **Nous faisons valoir** la nécessité de procédures de recours équitables, crédibles et efficientes.

En tant que comité, nous avons élaboré cet ensemble de principes, qui est le reflet de nos antécédents variés et d'un désir partagé d'améliorer les relations patronales-syndicales au fédéral. Nous possédons une longue expérience à titre de gestionnaires de la fonction publique, de dirigeants syndicaux et de tiers impartiaux. Chacun de nous a une opinion bien définie sur cette question. Nous savons qu'avant nous, de

...le Comité consultatif recommande l'adoption d'une série de principes fondamentaux pour guider la mise en place d'un nouveau cadre de relations patronales-syndicales dans la fonction publique du Canada.

L'intérêt public doit être protégé et une législation distincte pour la fonction publique représente la meilleure façon d'y parvenir.

nombreux groupes ont échoué dans leurs efforts pour trouver un terrain d'entente unanime. Certains se sont repliés sur le plus petit dénominateur commun pour parvenir à un accord. D'autres groupes n'ont simplement pas cherché à s'entendre avec l'« autre partie », préférant énoncer avec vigueur leur point de vue.

Ainsi, nous avons été franchement surpris de constater que nous en étions venus à une entente, à Merrickville, en Ontario, le 12 juillet 2000, après avoir éprouvé beaucoup de difficulté à convenir d'un ensemble de principes. Peut-être parce que ce moment nous est apparu si important, nous avons appelé le document qui est ressorti de cette rencontre le « Manifeste de Merrickville ». Nous considérions ce document comme l'énoncé définitif – et bientôt public – de nos principes et objectifs communs. Nous adhérons tous à ces énoncés. Étant donné la diversité de nos antécédents et des opinions que nous défendons avec fermeté, nous croyons que si nous avons pu nous entendre sur ces principes, ils serviront bien la fonction publique du Canada et le peuple canadien.

3.2 LA NÉGOCIATION COLLECTIVE DOIT DEMEURER BIEN PRÉSENTE DANS LA FONCTION PUBLIQUE

L'unanimité à laquelle est parvenu le Comité s'étend à certaines notions fondamentales que nous souhaitons exposer avant de présenter notre projet de cadre de relations patronales-syndicales. Après mûre réflexion, nous avons rejeté toute idée qui viserait à supprimer les droits à la négociation collective dans la fonction publique fédérale. La négociation collective est bien ancrée dans le secteur public et, à la lumière de l'expérience considérable que nous avons acquise, aucun motif ne milite en faveur de l'abolition de ces droits. Ils reposent sur des droits fondamentaux de la personne largement reconnus au Canada.

3.3 UNE LOI DISTINCTE POUR LE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

Nos délibérations nous ont amenés à examiner de nombreuses options en vue de réformer les relations patronales-syndicales dans la sphère fédérale. Nous avons ainsi évalué la sagesse d'assujettir la fonction publique au *Code canadien du travail*, qui s'applique aux employés de certains organismes fédéraux et aux employés du secteur privé sous juridiction fédérale. Même si nous croyons que, de façon générale, les employés de la fonction publique devraient recevoir le même traitement que les employés du secteur privé aux fins de la négociation collective, nous en sommes venus à la conclusion que les différends et certaines autres questions devaient être abordés différemment.

Il en est ainsi parce que le secteur public est, à certains égards, qualitativement différent du secteur privé. Dans le secteur public, les grèves peuvent causer beaucoup d'inconvénients au public sans imposer de pertes économiques à l'employeur. L'intérêt public doit être protégé et une législation distincte pour la fonction publique représente la meilleure façon d'y parvenir. Cette législation doit mettre en place des mécanismes de règlement des différends qui préservent les droits des parties tout en protégeant l'intérêt public, c'est-à-dire celui des citoyens de recevoir des services essentiels de l'État.

En recommandant des changements aux systèmes de règlement des différends dans la fonction publique, notre objectif est de réduire les perturbations pour le public tout en préservant les droits fondamentaux des syndicats de faire la grève et, simultanément, en respectant la capacité du gouvernement d'imposer éventuellement sa volonté par l'adoption d'une loi.

3.4 LES TROIS PRINCIPES CLÉS : CONSULTATION, CO-DÉTERMINATION ET NÉGOCIATION COLLECTIVE

La mise en œuvre de principes et de valeurs ne constitue pas nécessairement une tâche indûment complexe. Nous proposons que les méthodes actuellement employées dans les relations patronales-syndicales au niveau de l'ensemble de la fonction publique s'appliquent aussi au niveau des ministères et organismes et au niveau du lieu de travail. Cela suppose simplement d'étendre la portée des méthodes de consultation et de collaboration actuelles.

Notre prémisse fondamentale est la suivante : nous croyons que chaque question qui surgit en milieu de travail relève comme il se doit de l'interaction patronale-syndicale.

Certains sujets qui relevaient traditionnellement de la prérogative de l'employeur, par exemple la répartition du travail, peuvent et devraient faire l'objet de consultations. Certaines questions qui ne sont pas actuellement visées par la négociation collective, comme les systèmes de dotation et de classification, peuvent et devraient faire l'objet d'une co-détermination par les deux parties. Pour d'autres questions, les modalités et conditions sont déjà déterminées par la négociation collective et devraient continuer à l'être.

Nous envisageons des processus de consultation, de co-détermination et de négociation collective qui serviraient à définir les grands paramètres de chaque sujet pour l'ensemble de la fonction publique, en permettant une personnalisation au niveau du ministère ou de l'organisme et l'élaboration des modalités d'application locale au niveau du lieu de travail. Ainsi, il existe déjà, à titre d'exemple, au ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux des comités de consultation patronaux-syndicaux qui représentent chaque région et chaque lieu de travail à travers le pays.

3.4.1 LA CONSULTATION

La consultation patronale-syndicale devrait constituer un volet permanent de l'élaboration des politiques et des pratiques dans tous les ministères et lieux de travail de la fonction publique. La consultation doit être sincère. Elle doit survenir avant le fait, avant que les idées ne soient formées dans l'esprit des gens, avant que les plans de mise en œuvre n'aient débuté et même avant que certains des compromis inévitables aient été entièrement définis. Les deux parties doivent sentir qu'elles participent véritablement à la planification, qu'elles sont des partenaires dans la définition des options et dans l'analyse de la situation, en évaluant les avantages et les inconvénients et en recommandant des mesures spécifiques.

La consultation ne doit pas priver l'employeur de son droit de gérance. En revanche, elle doit constituer une affirmation de la part des gestionnaires de la valeur qu'ils accordent aux opinions et perceptions de leurs employés et des représentants qu'ils ont élus. Les parties à la consultation doivent aborder le processus en étant conscients qu'elles devront changer certaines de leurs conceptions initiales et être disposés à écouter attentivement le point de vue des autres. Mais les deux parties sortiront gagnantes d'un tel processus. Et bien que ni l'une ni l'autre ne pourra prétendre à la « victoire » dans la politique ou la pratique qui ressortira de cette interaction – si le processus de consultation est bien mené – les deux verront certains de leurs objectifs atteints. Les gestionnaires et les représentants syndicaux renforceront leur capacité de contribuer à un meilleur milieu de travail et, en définitive, à un meilleur service pour les Canadiens et les Canadiennes.

...nous croyons que chaque question qui surgit en milieu de travail relève comme il se doit de l'interaction patronale-syndicale.

3.4.2 LA CO-DÉTERMINATION

Dans la fonction publique, la co-détermination s'est principalement manifestée jusqu' ici par la création du Conseil national mixte (CNM). Nous croyons que le moment est venu de formaliser ce processus de co-détermination et, du même coup, d'en étendre la portée à d'importantes questions d'emploi comme les systèmes de classification et de dotation au sein du gouvernement. La co-détermination suppose que les deux parties fassent des recherches et présentent des données de référence pour guider le processus de formulation des politiques. Il suppose des compromis réels où aucune des parties ne peut s'attendre à voir tous ses objectifs atteints sur une question donnée. Ce processus contribue à renforcer la confiance – elle-même indispensable à son efficacité. Il peut jouer un rôle important pour que l'opinion et les choix des employés soient entendus et pris en compte dans les politiques internes du gouvernement. Au niveau de la fonction publique, la co-détermination a déjà produit des réalisations majeures, comme la création de la Fiducie du Régime de soins de santé de la fonction publique et la modernisation du mandat du CNM et de ses règlements. C'est là un important pas en avant vers l'élaboration d'un cadre amélioré des relations patronales-syndicales dans la fonction publique.

Nous envisageons aussi l'extension du processus de co-détermination au-delà du Conseil national mixte, c'est-à-dire dans les ministères et organismes et dans les lieux de travail, par l'entremise des comités de consultation patronaux-syndicaux au niveau local. Même si les questions qui se prêtent à la co-détermination varieront d'un ministère et d'un lieu de travail à un autre, nos consultations ont fait ressortir un certain nombre de questions qui pourraient constituer un point de départ à cette fin :

- l'organisation du travail ;
- les horaires de travail ;
- la prestation de services de qualité au public ;
- les questions opérationnelles ;
- les procédures en milieu de travail ;
- la formation conjointe sur les questions liées au milieu de travail ;
- le changement technologique et ses effets ;
- la mise en place du régime d'équité en emploi ;
- la souplesse requise pour répondre aux besoins opérationnels et personnels.

Comme pour les autres propositions, nous souhaitons voir les parties décider elles-mêmes des sujets qui devraient figurer sur cette liste, de la façon dont ce processus devrait être mis en œuvre et de la façon dont la réussite sera mesurée. Ce que nous voulons offrir est un cadre. Il reviendra aux parties de décider de ce qu'elles veulent faire et de la façon dont elles s'y prendront pour atteindre leurs objectifs et mesurer les progrès accomplis.

3.4.3 LA NÉGOCIATION COLLECTIVE

Nous faisons valoir que, même si la négociation collective au niveau de l'ensemble de la fonction publique devrait définir les grands paramètres des modalités et conditions d'emploi, dans bien des cas les modalités détaillées pourraient être négociées au niveau de chaque ministère, en fonction des besoins particuliers identifiés par les syndicats et la direction ministérielle. Ces conditions adaptées à chaque situation pourraient être intégrées au libellé des ententes et des politiques. Nous appelons cette approche la « négociation à deux paliers », une notion que nous expliquons plus en détail au chapitre IV.

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

3.5 LA NOUVELLE STRUCTURE DES RELATIONS PATRONALES-SYNDICALES

Il faudra peut-être un certain temps aux parties pour renforcer la confiance et dissiper la méfiance qui s'est installée au fil des ans, mais une nouvelle structure de relations patronales-syndicales pourrait engendrer un climat propice à l'instauration de tels changements. La structure que nous proposons pour les interactions quotidiennes qui caractérisent de bonnes relations patronales-syndicales prévoit une plus grande souplesse, basée sur un certain niveau de confiance dans les rapports mutuels. Si la confiance est compromise à un moment ou à un autre, cette nouvelle approche permettra tout de même aux parties de définir des modalités et conditions d'emploi plus précises pour l'ensemble de la fonction publique.

1. Nous recommandons un nouveau cadre institutionnel pour les relations patronales-syndicales.

Le cadre proposé requiert la création d'institutions favorisant des relations de travail positives et comportant des mécanismes efficaces de règlement des différends. Notre vision du changement institutionnel suppose la révision de la *LRTFP*, des rajustements au mandat de trois organismes fédéraux et la création d'un quatrième pour représenter l'intérêt public. Nous dissocions les importantes fonctions du règlement des différends en milieu de travail et du règlement des impasses lors de négociations collectives en les confiant à des institutions distinctes. Les nouvelles institutions sont décrites brièvement à la prochaine page et examinées plus en détail dans les chapitres suivants.

Structure des relations patronales-syndicales dans la fonction publique du Canada*

	Consultation	Co-détermination	Négociation collective
Fonction publique	●	●	●
Ministère	●	●	●
Lieu/unité de travail	●	●	

* Indique que l'activité en question se déroulera au niveau indiqué dans le tableau.

3.5 LA NOUVELLE STRUCTURE DES RELATIONS PATRONALES-SYNDICALES

Il faudra peut-être un certain temps aux parties pour renforcer la confiance et dissiper la méfiance qui s'est installée au fil des ans, mais une nouvelle structure de relations patronales-syndicales pourrait engendrer un climat propice à l'instauration de tels changements. La structure que nous proposons pour les interactions quotidiennes qui caractérisent de bonnes relations patronales-syndicales prévoit une plus grande souplesse, basée sur un certain niveau de confiance dans les rapports mutuels. Si la confiance est compromise à un moment ou à un autre, cette nouvelle approche permettra tout de même aux parties de définir des modalités et conditions d'emploi plus précises pour l'ensemble de la fonction publique.

1. *Nous recommandons* un nouveau cadre institutionnel pour les relations patronales-syndicales.

Le cadre proposé requiert la création d'institutions favorisant des relations de travail positives et comportant des mécanismes efficaces de règlement des différends. Notre vision du changement institutionnel suppose la révision de la *LRTFP*, des rajustements au mandat de trois organismes fédéraux et la création d'un quatrième pour représenter l'intérêt public. Nous dissocions les importantes fonctions du règlement des différends en milieu de travail et du règlement des impasses lors de négociations collectives en les confiant à des institutions distinctes. Les nouvelles institutions sont décrites brièvement à la prochaine page et examinées plus en détail dans les chapitres suivants.

Structure des relations patronales-syndicales dans la fonction publique du Canada*

	Consultation	Co-détermination	Négociation collective
Fonction publique	●	●	●
Ministère	●	●	●
Lieu/unité de travail	●	●	

* Indique que l'activité en question se déroulera au niveau indiqué dans le tableau.

1. **La *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique (LRTFP)***

   La *LRTFP* fournit le cadre juridique, c'est-à-dire les « règles du jeu », des relations patronales-syndicales dans la fonction publique fédérale. La *LRTFP* doit être mise à jour et modifiée afin de faciliter la mise en œuvre des changements que nous proposons.

2. **Le Conseil canadien des relations industrielles (CCRI)**

   Le CCRI administrerait la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* révisée.

3. **La Commission des recours dans la fonction publique (CRFP)**

   La CRFP aurait la responsabilité d'entendre tous les griefs présentés dans la fonction publique, y compris ce que l'on désigne comme étant les « appels » de mesures de dotation.

4. **La Commission de règlement des différends d'intérêt public (CRDIP)**

   La Commission de règlement des différends d'intérêt public veillerait à protéger l'intérêt public en offrant des services de règlement des différends aux parties à des négociations collectives qui se trouvent dans une impasse.

5. **Le Conseil national mixte (CNM)**

   Le CNM réunit des représentants de l'employeur et des syndicats pour élaborer conjointement des politiques et des directives sur des questions qui concernent les employés de la fonction publique de plusieurs ministères et syndicats. Nous croyons que ce rôle devrait être reconnu en loi et que le mandat du Conseil devrait être élargi, en lui fournissant des ressources adéquates.

IV. Délégation d'autorité et souplesse accrue – modifications requises à la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*

Le nouveau cadre que nous présentons pour les relations de travail dans la fonction publique fédérale est fondé sur l'ensemble de principes fondamentaux que nous avons élaboré lors de la rencontre de Merrickville. Nous croyons que ces principes devraient être énoncés dans un préambule à la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* révisée.

En proposant ces changements à la *LRTFP*, nous avons cherché à donner une orientation générale. Dans la mesure du possible, nous avons évité d'être trop normatif dans les changements que nous recommandons.

4.1 INSISTER SUR LES PRINCIPES ET NON SUR LES DÉTAILS

Comme de nombreuses autres lois traitant des relations de travail dans le secteur privé, le *Code canadien du travail* comporte un préambule dans lequel sont énoncés les principes qui sous-tendent le texte de loi. La *LRTFP* n'a pas de préambule de ce genre. Nous croyons que c'est l'une des raisons pour lesquelles la *LRTFP* a une teneur beaucoup plus normative que le *Code*. En l'absence d'un ensemble de principes encadrant la relation entre les parties, la *LRTFP* doit nécessairement énoncer des listes exhaustives de conditions que les parties sont tenues de respecter. Selon notre conviction que les parties doivent elles-mêmes aplanir leurs divergences et en venir à des ententes mutuellement satisfaisantes, nous pensons que la *LRTFP* devrait être moins détaillée et moins normative dans les directives qu'elle donne aux parties.

PRINCIPES ESSENTIELS POUR DE NOUVELLES RELATIONS PATRONALES-SYNDICALES

Nous croyons qu'une fonction publique dynamique, capable d'assurer de façon systématique la prestation d'excellents services, revêt une importance vitale pour l'avenir de notre pays. Pour atteindre ce but, le gouvernement canadien doit disposer d'un système de relations de travail à la fois équitable, efficient et souple. Ce système doit :

- soutenir le pluralisme canadien en étant à l'écoute des points de vue collectifs ;
- reconnaître que les personnes ont le droit de s'associer, de former des syndicats et de participer à la détermination de leurs conditions de travail par la négociation collective ou d'autres mécanismes ;
- promouvoir des solutions axées sur la collaboration ;
- appuyer les valeurs fondamentales que sont la confiance, l'honnêteté et le respect mutuel ;
- établir une obligation claire de rendre des comptes pour les deux parties, à tous les niveaux ;
- maintenir une procédure de recours équitable, crédible et efficiente.

Le nouveau cadre que nous présentons pour les relations de travail dans la fonction publique fédérale est fondé sur l'ensemble de principes fondamentaux... ces principes devraient être énoncés dans un préambule à la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique révisée.

IV. Délégation d'autorité et souplesse accrue – modifications requises à la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*

Le nouveau cadre que nous présentons pour les relations de travail dans la fonction publique fédérale est fondé sur l'ensemble de principes fondamentaux que nous avons élaboré lors de la rencontre de Merrickville. Nous croyons que ces principes devraient être énoncés dans un préambule à la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* révisée.

En proposant ces changements à la *LRTFP*, nous avons cherché à donner une orientation générale. Dans la mesure du possible, nous avons évité d'être trop normatif dans les changements que nous recommandons.

4.1 INSISTER SUR LES PRINCIPES ET NON SUR LES DÉTAILS

Comme de nombreuses autres lois traitant des relations de travail dans le secteur privé, le *Code canadien du travail* comporte un préambule dans lequel sont énoncés les principes qui sous-tendent le texte de loi. La *LRTFP* n'a pas de préambule de ce genre. Nous croyons que c'est l'une des raisons pour lesquelles la *LRTFP* a une teneur beaucoup plus normative que le *Code*. En l'absence d'un ensemble de principes encadrant la relation entre les parties, la *LRTFP* doit nécessairement énoncer des listes exhaustives de conditions que les parties sont tenues de respecter. Selon notre conviction que les parties doivent elles-mêmes aplanir leurs divergences et en venir à des ententes mutuellement satisfaisantes, nous pensons que la *LRTFP* devrait être moins détaillée et moins normative dans les directives qu'elle donne aux parties.

PRINCIPES ESSENTIELS POUR DE NOUVELLES RELATIONS PATRONALES-SYNDICALES

Nous croyons qu'une fonction publique dynamique, capable d'assurer de façon systématique la prestation d'excellents services, revêt une importance vitale pour l'avenir de notre pays. Pour atteindre ce but, le gouvernement canadien doit disposer d'un système de relations de travail à la fois équitable, efficient et souple. Ce système doit :

- soutenir le pluralisme canadien en étant à l'écoute des points de vue collectifs ;
- reconnaître que les personnes ont le droit de s'associer, de former des syndicats et de participer à la détermination de leurs conditions de travail par la négociation collective ou d'autres mécanismes ;
- promouvoir des solutions axées sur la collaboration ;
- appuyer les valeurs fondamentales que sont la confiance, l'honnêteté et le respect mutuel ;
- établir une obligation claire de rendre des comptes pour les deux parties, à tous les niveaux ;
- maintenir une procédure de recours équitable, crédible et efficiente.

Le nouveau cadre que nous présentons pour les relations de travail dans la fonction publique fédérale est fondé sur l'ensemble de principes fondamentaux... ces principes devraient être énoncés dans un préambule à la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique révisée.

2. Nous recommandons que la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* révisée renferme un préambule énonçant les principes qui sous-tendent la Loi.

...toutes les questions qui surgissent en milieu de travail pourraient se prêter à un dialogue entre les syndicats et l'employeur.

À notre avis, quatre questions requièrent une attention particulière dans le cadre d'une *LRTFP* révisée :

- la portée de la négociation ;
- la négociation collective à deux paliers ;
- les employés exclus et désignés ;
- l'accréditation des unités de négociation.

4.2 LA PORTÉE DE LA NÉGOCIATION

Nous croyons que presque toutes les questions qui surgissent en milieu de travail pourraient se prêter à un dialogue entre les syndicats et l'employeur.

La *LRTFP* établit des limites strictes à l'éventail des sujets pouvant être réglés par négociation collective. Même si nous pensons que ces restrictions devraient être considérablement assouplies, nous sommes aussi persuadés que certains sujets devraient être négociés dans un processus de co-détermination plutôt que par la négociation collective formelle.

Afin de tenir compte des intérêts et des opinions des employés dans l'élaboration des politiques et des procédures qui les touchent en milieu de travail, le gouvernement, en tant qu'employeur, doit faire participer les représentants élus des employés au processus d'élaboration de ces politiques et procédures dans l'ensemble de la fonction publique. Les questions qui rejoignent toute la fonction publique, par exemple les systèmes de dotation et de classification et le régime de retraite, relèvent logiquement de politiques élaborées de façon conjointe. Comme nous l'expliquons plus en détail au chapitre VI, nous croyons que le forum le plus approprié pour la co-détermination des politiques qui visent l'ensemble de la fonction publique est le Conseil national mixte, lequel a déjà acquis une solide expérience comme mécanisme de résolution des problèmes dans un esprit de collaboration. En revanche, il conviendrait peut-être davantage de traiter d'autres questions comme le télétravail, la formation ou les allocations spéciales versées à certains groupes professionnels par la consultation ou la co-détermination au niveau de l'unité de négociation, du ministère ou du lieu de travail. Dans tous les cas, les représentants élus des employés de la fonction publique fédérale doivent participer de façon significative à la formulation et à la mise en œuvre des nouvelles politiques qui concernent le milieu de travail. Il ne suffit pas que les gestionnaires du gouvernement convoquent les représentants syndicaux dans leur bureau pour les aviser de changements imminents à des politiques après que les décisions clés à cet égard ont été prises.

3. Nous recommandons que la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* soit modifiée pour prévoir la consultation et la co-détermination des politiques aux niveaux de l'ensemble de la fonction publique, du ministère et du lieu de travail. Les détails de la mise en œuvre de ces processus devraient être laissés au soin des parties.

Les domaines qui, à notre avis, conviendraient le mieux à la co-détermination sont les systèmes de dotation et de classification et le régime de retraite. Dans ce qui suit, nous examinons à tour de rôle chacun de ces domaines.

4.3 LE SYSTÈME DE DOTATION

Lors de nos consultations auprès des représentants des syndicats et de la direction, on nous a abondamment décrit les problèmes soulevés par le système de dotation dans la fonction publique fédérale. Les gestionnaires considèrent que ce système est trop lent pour leur permettre de combler les besoins de recrutement et de conserver à leur emploi les meilleurs éléments. Ils estiment aussi que le système n'est pas assez souple et qu'il leur impose

un fardeau trop lourd. Bien qu'il soit sensé protéger les employés contre le favoritisme et les autres formes d'abus, les dirigeants syndicaux jugent qu'il n'est ni transparent ni équitable. Ils n'y voient pas un mécanisme efficace pour protéger le principe du mérite.

Nous croyons que la co-détermination permettrait d'apporter des améliorations significatives à l'efficience et à l'efficacité du système de dotation, tout en appuyant le principe du mérite. Conformément à l'approche que nous préconisons dans d'autres domaines, nous croyons qu'il faudrait définir les politiques et les procédures de dotation en termes généraux pour l'ensemble de la fonction publique, en laissant une marge de manœuvre suffisante pour leur application au niveau local.

4. Nous *recommandons* que le système de dotation fasse l'objet d'une co-détermination par les parties siégeant au Conseil national mixte. Pour faire en sorte que le processus de co-détermination respecte les valeurs fondamentales de la fonction publique, la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* devrait être modifiée afin d'y inclure une liste de principes, tels le mérite, l'équité en emploi, la justice et la transparence, auxquels le processus devrait se conformer.

4.4 LE SYSTÈME DE CLASSIFICATION

Lorsqu'on s'est attaqué au défi de réviser le système de classification de la fonction publique, une longue période d'étude, d'analyse et d'élaboration s'est alors amorcée avec, jusqu'à maintenant, des résultats limités. Même s'il y a eu des consultations entre l'employeur et les syndicats, celles-ci ont été insuffisantes pour en venir à des résultats mutuellement satisfaisants. Nous croyons que le système de classification se prêterait idéalement à une co-détermination entre les parties, en visant à satisfaire autant que possible les exigences de la direction, les besoins des employés et les obligations imposées par la loi dans cette importante tâche.

5. Nous *recommandons* que le système de classification fasse l'objet d'une co-détermination par les parties siégeant au Conseil national mixte.

4.5 LE RÉGIME DE RETRAITE

Le régime de retraite est l'un des éléments des conditions d'emploi qui touchent chaque employé à temps plein embauché pour une période prolongée, à chaque niveau et dans chaque lieu de travail. En outre, c'est une question qui lie les employés actuels de la fonction publique aux retraités qui, autrefois, en faisaient partie. Son administration et sa gestion ont des conséquences pour le bien-être des employés passés, présents et futurs d'une façon directe et primordiale. À notre avis, ce sujet se prête idéalement à une co-détermination.

Même s'il existe déjà un Comité consultatif sur le régime de retraite réunissant des représentants de la direction et des syndicats et un représentant des retraités, son rôle se limite à formuler des conseils à l'intention du Président du Conseil du Trésor sur une base ponctuelle. Les consultations qui ont eu lieu entre le Conseil du Trésor et les syndicats en 1998 et 1999 ont abouti à une entente sur de nombreuses dispositions de réforme, mais elles ont achoppé sur la question du partage de l'excédent théorique. Et même si une entente est survenue sur la gestion conjointe du régime, ses modalités n'ont pas été intégrées au Projet de loi C-78 adopté en 1999. Les deux tiers des caisses de retraite provinciales et municipales sont gérées conjointement. Nous croyons que le régime de retraite de la fonction publique fédérale, ses dispositions, les fonds accumulés et l'investissement de ces fonds devraient être assujettis à une élaboration et à une gestion conjointes. En raison de l'intérêt des pensionnés envers le régime, leurs représentants devraient aussi participer au processus de co-détermination.

...toutes les questions qui surgissent en milieu de travail pourraient se prêter à un dialogue entre les syndicats et l'employeur.

2. *Nous recommandons* que la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* révisée renferme un préambule énonçant les principes qui sous-tendent la Loi.

À notre avis, quatre questions requièrent une attention particulière dans le cadre d'une *LRTFP* révisée :

- **la portée de la négociation ;**
- **la négociation collective à deux paliers ;**
- **les employés exclus et désignés ;**
- **l'accréditation des unités de négociation.**

4.2 LA PORTÉE DE LA NÉGOCIATION

Nous croyons que presque toutes les questions qui surgissent en milieu de travail pourraient se prêter à un dialogue entre les syndicats et l'employeur.

La *LRTFP* établit des limites strictes à l'éventail des sujets pouvant être réglés par négociation collective. Même si nous pensons que ces restrictions devraient être considérablement assouplies, nous sommes aussi persuadés que certains sujets devraient être négociés dans un processus de co-détermination plutôt que par la négociation collective formelle.

Afin de tenir compte des intérêts et des opinions des employés dans l'élaboration des politiques et des procédures qui les touchent en milieu de travail, le gouvernement, en tant qu'employeur, doit faire participer les représentants élus des employés au processus d'élaboration de ces politiques et procédures dans l'ensemble de la fonction publique. Les questions qui rejoignent toute la fonction publique, par exemple les systèmes de dotation et de classification et le régime de retraite, relèvent logiquement de politiques élaborées de façon conjointe. Comme nous l'expliquons plus en détail au chapitre VI, nous croyons que le forum le plus approprié pour la co-détermination des politiques qui visent l'ensemble de la fonction publique est le Conseil national mixte, lequel a déjà acquis une solide expérience comme mécanisme de résolution des problèmes dans un esprit de collaboration. En revanche, il conviendrait peut-être davantage de traiter d'autres questions comme le télétravail, la formation ou les allocations spéciales versées à certains groupes professionnels par la consultation ou la co-détermination au niveau de l'unité de négociation, du ministère ou du lieu de travail. Dans tous les cas, les représentants élus des employés de la fonction publique fédérale doivent participer de façon significative à la formulation et à la mise en œuvre des nouvelles politiques qui concernent le milieu de travail. Il ne suffit pas que les gestionnaires du gouvernement convoquent les représentants syndicaux dans leur bureau pour les aviser de changements imminents à des politiques après que les décisions clés à cet égard ont été prises.

3. *Nous recommandons* que la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* soit modifiée pour prévoir la consultation et la co-détermination des politiques aux niveaux de l'ensemble de la fonction publique, du ministère et du lieu de travail. Les détails de la mise en œuvre de ces processus devraient être laissés au soin des parties.

Les domaines qui, à notre avis, conviendraient le mieux à la co-détermination sont les systèmes de dotation et de classification et le régime de retraite. Dans ce qui suit, nous examinons à tour de rôle chacun de ces domaines.

4.3 LE SYSTÈME DE DOTATION

Lors de nos consultations auprès des représentants des syndicats et de la direction, on nous a abondamment décrit les problèmes soulevés par le système de dotation dans la fonction publique fédérale. Les gestionnaires considèrent que ce système est trop lent pour leur permettre de combler les besoins de recrutement et de conserver à leur emploi les meilleurs éléments. Ils estiment aussi que le système n'est pas assez souple et qu'il leur impose

un fardeau trop lourd. Bien qu'il soit sensé protéger les employés contre le favoritisme et les autres formes d'abus, les dirigeants syndicaux jugent qu'il n'est ni transparent ni équitable. Ils n'y voient pas un mécanisme efficace pour protéger le principe du mérite.

Nous croyons que la co-détermination permettrait d'apporter des améliorations significatives à l'efficience et à l'efficacité du système de dotation, tout en appuyant le principe du mérite. Conformément à l'approche que nous préconisons dans d'autres domaines, nous croyons qu'il faudrait définir les politiques et les procédures de dotation en termes généraux pour l'ensemble de la fonction publique, en laissant une marge de manœuvre suffisante pour leur application au niveau local.

4. *Nous recommandons* que le système de dotation fasse l'objet d'une co-détermination par les parties siégeant au Conseil national mixte. Pour faire en sorte que le processus de co-détermination respecte les valeurs fondamentales de la fonction publique, la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* devrait être modifiée afin d'y inclure une liste de principes, tels le mérite, l'équité en emploi, la justice et la transparence, auxquels le processus devrait se conformer.

4.4 LE SYSTÈME DE CLASSIFICATION

Lorsqu'on s'est attaqué au défi de réviser le système de classification de la fonction publique, une longue période d'étude, d'analyse et d'élaboration s'est alors amorcée avec, jusqu'à maintenant, des résultats limités. Même s'il y a eu des consultations entre l'employeur et les syndicats, celles-ci ont été insuffisantes pour en venir à des résultats mutuellement satisfaisants. Nous croyons que le système de classification se prêterait idéalement à une co-détermination entre les parties, en visant à satisfaire autant que possible les exigences de la direction, les besoins des employés et les obligations imposées par la loi dans cette importante tâche.

5. *Nous recommandons* que le système de classification fasse l'objet d'une co-détermination par les parties siégeant au Conseil national mixte.

4.5 LE RÉGIME DE RETRAITE

Le régime de retraite est l'un des éléments des conditions d'emploi qui touchent chaque employé à temps plein embauché pour une période prolongée, à chaque niveau et dans chaque lieu de travail. En outre, c'est une question qui lie les employés actuels de la fonction publique aux retraités qui, autrefois, en faisaient partie. Son administration et sa gestion ont des conséquences pour le bien-être des employés passés, présents et futurs d'une façon directe et primordiale. À notre avis, ce sujet se prête idéalement à une co-détermination.

Même s'il existe déjà un Comité consultatif sur le régime de retraite réunissant des représentants de la direction et des syndicats et un représentant des retraités, son rôle se limite à formuler des conseils à l'intention du Président du Conseil du Trésor sur une base ponctuelle. Les consultations qui ont eu lieu entre le Conseil du Trésor et les syndicats en 1998 et 1999 ont abouti à une entente sur de nombreuses dispositions de réforme, mais elles ont achoppé sur la question du partage de l'excédent théorique. Et même si une entente est survenue sur la gestion conjointe du régime, ses modalités n'ont pas été intégrées au Projet de loi C-78 adopté en 1999. Les deux tiers des caisses de retraite provinciales et municipales sont gérées conjointement. Nous croyons que le régime de retraite de la fonction publique fédérale, ses dispositions, les fonds accumulés et l'investissement de ces fonds devraient être assujettis à une élaboration et à une gestion conjointes. En raison de l'intérêt des pensionnés envers le régime, leurs représentants devraient aussi participer au processus de co-détermination.

Pour permettre la co-détermination du régime de retraite de la fonction publique, la *LRTFP* devra être modifiée car elle interdit actuellement la négociation des questions explicitement visées par d'autres lois, comme la Loi sur la pension de la fonction publique.

6. *Nous recommandons* que le régime de retraite, ses dispositions, les fonds et l'investissement de ces fonds fassent l'objet d'une co-détermination, par les parties siégeant au Conseil national mixte, et d'une gestion conjointe, par un Conseil de gestion nommé conjointement.

...processus de négociation devrait être plus sensible aux besoins des divers milieux de travail afin de donner au système la souplesse nécessaire.

4.6 RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS RELATIFS À LA CO-DÉTERMINATION

Pour que les parties puissent travailler ensemble efficacement à l'élaboration des nouvelles politiques et conditions et modalités d'emploi dans la fonction publique, elles doivent avoir accès à des mécanismes efficaces de règlement des différends. En 1999, le CNM a entrepris l'étude d'un système élargi et indépendant de règlement des impasses. Nous nous félicitons de la récente modification des règlements du Conseil, signée en mars 2001, qui met en place un régime de règlement des différends, plutôt que de laisser ces questions à la décision unilatérale de l'employeur[13]. Nous prévoyons qu'en ayant accès à un groupe d'intervenants neutres convenu mutuellement, les parties pourront s'entendre sur certaines questions délicates et litigieuses.

7. *Nous recommandons* que tout différend sur les questions assujetties à une co-détermination soit réglé en utilisant le nouveau processus de règlement des différends du Conseil national mixte, peu importe que le différend surgisse ou non dans le champ d'action du Conseil national mixte.

4.7 LA NÉGOCIATION COLLECTIVE À DEUX PALIERS

En vertu du système actuel, l'employeur et les syndicats négocient les conditions des conventions collectives qui s'appliquent à l'ensemble de la fonction publique. Cela peut vouloir dire que les modalités financières et les politiques qui visent à offrir une certaine souplesse aux employés et aux gestionnaires ne permettent pas de satisfaire pleinement aux besoins locaux. Nous rejetons la notion trop rigide de modalités et conditions d'emploi déterminées pour l'ensemble de la fonction publique et devant s'appliquer uniformément, en toutes circonstances, dans tous les lieux de travail. Nous croyons que le processus de négociation devrait être plus sensible aux besoins des divers milieux de travail afin de donner au système la souplesse nécessaire. Nous reconnaissons que ce concept de la négociation à deux paliers constitue jusqu'à un certain point une nouveauté dans la fonction publique fédérale et nous croyons qu'il devrait être mis en application uniquement sur une base volontaire.

À titre d'exemple, une convention collective applicable à l'ensemble des employés de la catégorie administrative dans la fonction publique peut stipuler que la semaine de travail normale comprend 37,5 heures. On peut arriver au même résultat en précisant qu'un employé qui a droit à trois semaines de vacances par année doit travailler 1 950 heures annuellement. Dans un ministère, les gestionnaires et les représentants syndicaux pourraient convenir que, dans le but de répondre aux exigences spécifiques de certains groupes, la semaine de travail normale sera définie de façon à compter un minimum de quatre et un maximum de huit jours de travail. Les jours de congé pourraient être disposés de manière à rémunérer comme il se doit les employés dont la semaine de travail est plus longue ou plus brève. De même, afin de répondre aux exigences du travail par quart dans une unité de travail, les gestionnaires et les représentants syndicaux pourraient convenir que la journée de travail normale

sera définie en fonction d'un minimum et d'un maximum déterminés, en accordant des périodes de congé plus longues aux employés travaillant de plus longues heures. Dans les unités de travail qui comportent un volet saisonnier, on pourrait convenir que l'année de travail normale sera définie de façon à comprendre un minimum de neuf et un maximum de douze mois, ce qui permettrait aux employés de prendre une plus longue période de congé durant les périodes de ralentissement, en retour des heures de travail plus longues qu'ils ont accumulées durant les périodes de pointe.

8. *Nous recommandons* que les conventions collectives négociées au niveau de l'ensemble de la fonction publique renferment un énoncé général des modalités et conditions d'emploi qui permette aux gestionnaires et aux représentants syndicaux, dans les divers ministères et lieux de travail, d'élaborer les détails de l'application de ces dispositions au niveau local, sous réserve de l'accord mutuel des parties.

9. *Nous recommandons* que la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* permette la négociation collective au niveau des ministères et organismes aux fins d'élaborer les conditions et modalités d'emploi détaillées sur les questions négociées en termes généraux pour l'ensemble de la fonction publique.

4.8 EMPLOYÉS EXCLUS DE L'APPARTENANCE SYNDICALE

La tendance générale dans la législation sur les relations de travail au Canada a été de priver le moins d'employés possibles du droit d'adhérer à un syndicat, laissant à un plus grand nombre la possibilité d'y participer. Depuis déjà quelque temps, le *Code canadien du travail* a fait écho à cette tendance en excluant seulement les personnes qui occupent des postes de gestion ou celles qui assument des fonctions confidentielles liées aux relations de travail.

Par contre, la *LRTFP* renferme une longue et complexe liste d'exclusions. Outre les personnes qui occupent des postes de gestion ou des fonctions confidentielles, elle exclut dix autres catégories d'employés, dont les employés à temps partiel, ceux embauchés pour une période déterminée, les employés occasionnels, ainsi que les entrepreneurs dépendants et les personnes embauchées localement hors du Canada[14]. L'exclusion relative aux postes de gestion et aux fonctions confidentielles englobe elle-même sept catégories d'employés, notamment les agents du contentieux du ministère de la Justice et tous les employés du Conseil du Trésor.

Dans notre premier rapport, nous avons indiqué que le processus d'exclusion posait un problème pour les deux parties. Les représentants de la direction considèrent que ce processus est long et fastidieux, tandis que les représentants syndicaux croient qu'un trop grand nombre de personnes sont exclues du droit à la syndicalisation.

À notre avis, une politique d'exclusion détaillée et complexe comme celle actuellement intégrée à la *LRTFP* n'a pas beaucoup contribué à améliorer les rapports entre les parties. Par ailleurs, ce genre de politique n'est pas compatible avec la démarche de facilitation et d'habilitation que nous préconisons tout au long du présent document.

10. *Nous recommandons* que la politique en matière d'exclusions que renferme la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* soit modifiée pour l'aligner sur celle du *Code canadien du travail*, afin d'exclure seulement les personnes qui assument des fonctions de gestion ou des fonctions confidentielles liées aux relations de travail.

Pour permettre la co-détermination du régime de retraite de la fonction publique, la *LRTFP* devra être modifiée car elle interdit actuellement la négociation des questions explicitement visées par d'autres lois, comme la Loi sur la pension de la fonction publique.

6 Nous *recommandons* que le régime de retraite, ses dispositions, les fonds et l'investissement de ces fonds fassent l'objet d'une co-détermination par les parties siégeant au Conseil national mixte, et d'une gestion conjointe par un Conseil de gestion comme susmentionné.

...processus de négociation devrait être plus sensible aux besoins des divers milieux de travail afin de donner au système la souplesse nécessaire.

4.6 RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS RELATIFS À LA CO-DÉTERMINATION

Pour que les parties puissent travailler ensemble efficacement à l'élaboration des nouvelles politiques et conditions et modalités d'emploi dans la fonction publique, elles doivent avoir accès à des mécanismes efficaces de règlement des différends. En 1999, le CNM a entrepris l'étude d'un système élargi et indépendant de règlement des impasses. Nous nous félicitons de la récente modification des règlements du Conseil, signée en mars 2001, qui met en place un régime de règlement des différends, plutôt que de laisser ces questions à la décision unilatérale de l'employeur[13]. Nous prévoyons qu'en ayant accès à un groupe d'intervenants neutres convenu mutuellement, les parties pourront s'entendre sur certaines questions délicates et litigieuses.

7 Nous *recommandons* que tout différend sur les questions assujetties à une co-détermination soit réglé en utilisant le nouveau processus de règlement des différends du Conseil national mixte peu importe que le différend surgisse ou non dans le champ d'action du Conseil national mixte.

4.7 LA NÉGOCIATION COLLECTIVE À DEUX PALIERS

En vertu du système actuel, l'employeur et les syndicats négocient les conditions des conventions collectives qui s'appliquent à l'ensemble de la fonction publique. Cela peut vouloir dire que les modalités financières et les politiques qui visent à offrir une certaine souplesse aux employés et aux gestionnaires ne permettent pas de satisfaire pleinement aux besoins locaux. Nous rejetons la notion trop rigide de modalités et conditions d'emploi déterminées pour l'ensemble de la fonction publique et devant s'appliquer uniformément, en toutes circonstances, dans tous les lieux de travail. Nous croyons que le processus de négociation devrait être plus sensible aux besoins des divers milieux de travail afin de donner au système la souplesse nécessaire. Nous reconnaissons que ce concept de la négociation à deux paliers constitue jusqu'à un certain point une nouveauté dans la fonction publique fédérale et nous croyons qu'il devrait être mis en application uniquement sur une base volontaire.

À titre d'exemple, une convention collective applicable à l'ensemble des employés de la catégorie administrative dans la fonction publique peut stipuler que la semaine de travail normale comprend 37,5 heures. On peut arriver au même résultat en précisant qu'un employé qui a droit à trois semaines de vacances par année doit travailler 1 950 heures annuellement. Dans un ministère, les gestionnaires et les représentants syndicaux pourraient convenir que, dans le but de répondre aux exigences spécifiques de certains groupes, la semaine de travail normale sera définie de façon à compter un minimum de quatre et un maximum de huit jours de travail. Les jours de congé pourraient être disposés de manière à rémunérer comme il se doit les employés dont la semaine de travail est plus longue ou plus brève. De même, afin de répondre aux exigences du travail par quart dans une unité de travail, les gestionnaires et les représentants syndicaux pourraient convenir que la journée de travail normale

sera définie en fonction d'un minimum et d'un maximum déterminés, en accordant des périodes de congé plus longues aux employés travaillant de plus longues heures. Dans les unités de travail qui comportent un volet saisonnier, on pourrait convenir que l'année de travail normale sera définie de façon à comprendre un minimum de neuf et un maximum de douze mois, ce qui permettrait aux employés de prendre une plus longue période de congé durant les périodes de ralentissement, en retour des heures de travail plus longues qu'ils ont accumulées durant les périodes de pointe.

8. Nous recommandons que les conventions collectives négociées au niveau de l'ensemble de la fonction publique renferment un énoncé général des modalités et conditions d'emploi qui permette aux gestionnaires et aux représentants syndicaux, dans les divers ministères et lieux de travail, d'élaborer les détails de l'application de ces dispositions au niveau local, sous réserve de l'accord mutuel des parties.

9. Nous recommandons que la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* permette la négociation collective au niveau des ministères et organismes aux fins d'élaborer les conditions et modalités d'emploi détaillées sur les questions négociées en termes généraux pour l'ensemble de la fonction publique.

4.8 EMPLOYÉS EXCLUS DE L'APPARTENANCE SYNDICALE

La tendance générale dans la législation sur les relations de travail au Canada a été de priver le moins d'employés possibles du droit d'adhérer à un syndicat, laissant à un plus grand nombre la possibilité d'y participer. Depuis déjà quelque temps, le *Code canadien du travail* a fait écho à cette tendance en excluant seulement les personnes qui occupent des postes de gestion ou celles qui assument des fonctions confidentielles liées aux relations de travail.

Par contre, la *LRTFP* renferme une longue et complexe liste d'exclusions. Outre les personnes qui occupent des postes de gestion ou des fonctions confidentielles, elle exclut dix autres catégories d'employés, dont les employés à temps partiel, ceux embauchés pour une période déterminée, les employés occasionnels, ainsi que les entrepreneurs dépendants et les personnes embauchées localement hors du Canada[14]. L'exclusion relative aux postes de gestion et aux fonctions confidentielles englobe elle-même sept catégories d'employés, notamment les agents du contentieux du ministère de la Justice et tous les employés du Conseil du Trésor.

Dans notre premier rapport, nous avons indiqué que le processus d'exclusion posait un problème pour les deux parties. Les représentants de la direction considèrent que ce processus est long et fastidieux, tandis que les représentants syndicaux croient qu'un trop grand nombre de personnes sont exclues du droit à la syndicalisation.

À notre avis, une politique d'exclusion détaillée et complexe comme celle actuellement intégrée à la *LRTFP* n'a pas beaucoup contribué à améliorer les rapports entre les parties. Par ailleurs, ce genre de politique n'est pas compatible avec la démarche de facilitation et d'habilitation que nous préconisons tout au long du présent document.

10. Nous recommandons que la politique en matière d'exclusions que renferme la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* soit modifiée pour l'aligner sur celle du *Code canadien du travail*, afin d'exclure seulement les personnes qui assument des fonctions de gestion ou des fonctions confidentielles liées aux relations de travail.

4.9 LA DÉSIGNATION DES EMPLOYÉS ESSENTIELS

La *LRTFP* renferme un système détaillé et complexe pour identifier les employés dont les tâches seront désignées essentielles en cas de grève. La *Loi* renferme une longue série de dispositions imposant la désignation de chaque poste d'une unité de négociation qui comporte des tâches dont l'exécution est nécessaire pour assurer la sécurité du public. En cas de désaccord entre l'employeur et le syndicat concerné, la Commission des relations de travail la fonction publique doit déterminer si un poste devrait être désigné essentiel.

Lors de nos consultations, les parties nous ont avoué qu'elles considéraient le processus de désignation comme étant complexe, fastidieux et litigieux. En théorie, une liste permanente de postes désignés a été établie dans la fonction publique, mais on nous a informés que les deux parties avaient peu d'incitation à tenir à jour cette liste entre les rondes de négociation collective. Le processus de détermination des postes désignés comporte de longs délais et peut servir à retarder la conciliation lorsque les négociations se retrouvent dans une impasse. La législation actuelle prévoit la création d'un comité d'examen qui doit faire des recommandations sur la désignation des postes lorsque les parties ne peuvent s'entendre. Si elles diffèrent d'opinion sur les recommandations du Comité, le dossier est alors soumis à la Commission des relations de travail dans la fonction publique (CRTFP), qui doit rendre une décision finale et exécutoire. Les syndicats ont indiqué qu'ils avaient parfois l'impression d'être forcés d'accepter les postes désignés pour que le processus de conciliation puisse se dérouler plus rapidement.

11. Nous *recommandons* que les parties établissent conjointement une liste permanente des postes désignés qui sera revisée périodiquement. Le processus d'élaboration de la liste des postes désignés devrait aussi correspondre à celui du *Code canadien du travail*.

12. Nous *recommandons* que les critères en vertu desquels des postes sont présumés essentiels soient modifiés pour correspondre à ceux du *Code canadien du travail*, qui exige que les activités soient maintenues durant une grève légale – dans la mesure nécessaire pour prévenir une menace imminente et sérieuse à la sécurité ou à la santé du public.

13. Nous *recommandons* que, lorsque les deux parties ne peuvent s'entendre sur les employés dont les postes seront désignés essentiels, le Conseil canadien des relations industrielles soit appelé à rendre une décision finale.

4.10 L'ACCRÉDITATION DES UNITÉS DE NÉGOCIATION

En vertu de la *LRTFP*, l'accréditation des unités de négociation repose actuellement sur le système de classification de l'employeur. Comme nous l'avons signalé dans notre premier rapport, il en est résulté une structure d'unités de négociation très complexe qui, souvent, fait obstacle à l'émergence d'une « communauté d'intérêts » et qui rendrait ainsi le processus de négociation plus laborieux.

Selon nous, l'accréditation des unités de négociation devrait reposer sur des critères de relations industrielles plus familiers, comme la communauté d'intérêts, la stabilité industrielle et la viabilité des unités de négociation individuelles, plutôt que de s'appuyer sur le système de classification de l'employeur. Nous croyons aussi qu'une *LRTFP* révisée ne devrait pas préciser à l'avance le nombre d'unités de négociation, mais en laisser la détermination au CCRI.

Parce que ce nouveau système d'accréditation des unités de négociation pourrait représenter un changement important pour les parties, nous proposons que toute demande de modification de la structure des unités de négociation soit interdite pour une période de deux ans suivant l'entrée en

vigueur de la loi, afin d'encourager les parties à résoudre entre elles les questions pertinentes. Après ce délai, si les parties ne peuvent s'entendre, l'une ou l'autre pourrait s'adresser au Conseil en vue d'obtenir une décision.

4.11 ADMINISTRATION DE LA *LRTFP* – NOUVEAU RÔLE POUR LE CONSEIL CANADIEN DES RELATIONS INDUSTRIELLES

Une tendance croissante dans le domaine des relations de travail au Canada, tant pour le secteur privé que pour le secteur public, est de confier l'administration de la législation du travail à un seul organisme. Notre étude des lois provinciales sur la fonction publique a fait ressortir que le modèle de l'organisme unique a été adopté par diverses provinces.

De l'avis du Comité, un tel changement serait justifié au niveau fédéral, tant pour des raisons d'efficience administrative que comme moyen de contribuer à ce que les droits des employés de la fonction publique se rapprochent davantage de ceux de leurs homologues du secteur privé. En conséquence, au moment de réviser la *LRTFP* pour l'aligner plus étroitement sur les dispositions du *Code canadien du travail*, nous pensons qu'il serait judicieux et approprié de prévoir que l'institution qui administre le *Code* puisse mettre à profit son expérience dans l'administration des nouvelles dispositions de la *LRTFP* touchant aux aspects suivants :

- l'accréditation des unités de négociation ;
- la désignation des postes essentiels en cas de grève ;
- l'exclusion de certains employés de l'adhésion à un syndicat ;
- les questions telles que le devoir de juste représentation, les pratiques de travail inéquitables et le refus de négocier de bonne foi.

Afin de tirer pleinement parti de l'expertise et de l'expérience acquises par la Commission des relations de travail dans la fonction publique sur ces questions, le CCRI devra pouvoir compter sur certaines ressources qui se trouvent actuellement à la CRTFP.

14 Nous recommandons que la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique revisée soit administrée par le Conseil canadien des relations industrielles.

15 Nous recommandons que l'accréditation des unités de négociation relève du Conseil canadien des relations industrielles. Afin d'encourager les parties à s'entendre sur les changements à apporter aux unités de négociation existantes, les requêtes au Conseil canadien des relations industrielles en vue d'obtenir une décision relative à des unités de négociation devraient faire l'objet d'un moratoire d'une durée de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de cette modification.

Une tendance croissante dans le domaine des relations de travail au Canada, tant pour le secteur privé que pour le secteur public, est de confier l'administration de la législation du travail à un seul organisme.

13 Règlements du Conseil national mixte, n° 11.2, entré en vigueur le 7 mars 2001.

14 La question des entrepreneurs dépendants devrait être prise en considération au moment d'examiner la définition d'« employés ». On affirme qu'aucune personne à l'emploi d'une entité autre que le Conseil du Trésor ou un autre employeur assujetti à la législation sur le travail régissant les employés de la fonction publique fédérale ne devrait être considérée comme un employé en vertu de la loi, et que les entrepreneurs dépendants dont les services sont retenus par le Conseil du Trésor ou un autre employeur assujetti à la législation sur le travail régissant les employés de la fonction publique fédérale ne devraient pas être considérés comme des employés aux fins des relations de travail.

4.9 LA DÉSIGNATION DES EMPLOYÉS ESSENTIELS

La *LRTFP* renferme un système détaillé et complexe pour identifier les employés dont les tâches seront désignées essentielles en cas de grève. La *Loi* renferme une longue série de dispositions imposant la désignation de chaque poste d'une unité de négociation qui comporte des tâches dont l'exécution est nécessaire pour assurer la sécurité du public. En cas de désaccord entre l'employeur et le syndicat concerné, la Commission des relations de travail la fonction publique doit déterminer si un poste devrait être désigné essentiel.

Lors de nos consultations, les parties nous ont avoué qu'elles considéraient le processus de désignation comme étant complexe, fastidieux et litigieux. En théorie, une liste permanente de postes désignés a été établie dans la fonction publique, mais on nous a informés que les deux parties avaient peu d'incitation à tenir à jour cette liste entre les rondes de négociation collective. Le processus de détermination des postes désignés comporte de longs délais et peut servir à retarder la conciliation lorsque les négociations se retrouvent dans une impasse. La législation actuelle prévoit la création d'un comité d'examen qui doit faire des recommandations sur la désignation des postes lorsque les parties ne peuvent s'entendre. Si elles diffèrent d'opinion sur les recommandations du Comité, le dossier est alors soumis à la Commission des relations de travail dans la fonction publique (CRTFP), qui doit rendre une décision finale et exécutoire. Les syndicats ont indiqué qu'ils avaient parfois l'impression d'être forcés d'accepter les postes désignés pour que le processus de conciliation puisse se dérouler plus rapidement.

11. *Nous recommandons* que les parties établissent conjointement une liste permanente des postes désignés qui sera révisée périodiquement. Le processus d'élaboration de la liste des postes désignés devrait aussi correspondre à celui du *Code canadien du travail*.

12. *Nous recommandons* que les critères en vertu desquels des postes sont présumés essentiels soient modifiés pour correspondre à ceux du *Code canadien du travail*, qui exige que les activités soient maintenues durant une grève légale – dans la mesure nécessaire pour prévenir une menace imminente et sérieuse à la sécurité ou à la santé du public.

13. *Nous recommandons* que, lorsque les deux parties ne peuvent s'entendre sur les employés dont les postes seront désignés essentiels, le Conseil canadien des relations industrielles soit appelé à rendre une décision finale.

4.10 L'ACCRÉDITATION DES UNITÉS DE NÉGOCIATION

En vertu de la *LRTFP*, l'accréditation des unités de négociation repose actuellement sur le système de classification de l'employeur. Comme nous l'avons signalé dans notre premier rapport, il en est résulté une structure d'unités de négociation très complexe qui, souvent, fait obstacle à l'émergence d'une « communauté d'intérêts » et qui rendrait ainsi le processus de négociation plus laborieux.

Selon nous, l'accréditation des unités de négociation devrait reposer sur des critères de relations industrielles plus familiers, comme la communauté d'intérêts, la stabilité industrielle et la viabilité des unités de négociation individuelles, plutôt que de s'appuyer sur le système de classification de l'employeur. Nous croyons aussi qu'une *LRTFP* révisée ne devrait pas préciser à l'avance le nombre d'unités de négociation, mais en laisser la détermination au CCRI.

Parce que ce nouveau système d'accréditation des unités de négociation pourrait représenter un changement important pour les parties, nous proposons que toute demande de modification de la structure des unités de négociation soit interdite pour une période de deux ans suivant l'entrée en

vigueur de la loi, afin d'encourager les parties à résoudre entre elles les questions pertinentes. Après ce délai, si les parties ne peuvent s'entendre, l'une ou l'autre pourrait s'adresser au Conseil en vue d'obtenir une décision.

4.11 ADMINISTRATION DE LA *LRTFP* – NOUVEAU RÔLE POUR LE CONSEIL CANADIEN DES RELATIONS INDUSTRIELLES

Une tendance croissante dans le domaine des relations de travail au Canada, tant pour le secteur privé que pour le secteur public, est de confier l'administration de la législation du travail à un seul organisme. Notre étude des lois provinciales sur la fonction publique a fait ressortir que le modèle de l'organisme unique a été adopté par diverses provinces.

De l'avis du Comité, un tel changement serait justifié au niveau fédéral, tant pour des raisons d'efficience administrative que comme moyen de contribuer à ce que les droits des employés de la fonction publique se rapprochent davantage de ceux de leurs homologues du secteur privé. En conséquence, au moment de réviser la *LRTFP* pour l'aligner plus étroitement sur les dispositions du *Code canadien du travail*, nous pensons qu'il serait judicieux et approprié de prévoir que l'institution qui administre le *Code* puisse mettre à profit son expérience dans l'administration des nouvelles dispositions de la *LRTFP* touchant aux aspects suivants :

- l'accréditation des unités de négociation ;
- la désignation des postes essentiels en cas de grève ;
- l'exclusion de certains employés de l'adhésion à un syndicat ;
- les questions telles que le devoir de juste représentation, les pratiques de travail inéquitables et le refus de négocier de bonne foi.

Afin de tirer pleinement parti de l'expertise et de l'expérience acquises par la Commission des relations de travail dans la fonction publique sur ces questions, le CCRI devra pouvoir compter sur certaines ressources qui se trouvent actuellement à la CRTFP.

14. *Nous recommandons* que la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* révisée soit administrée par le Conseil canadien des relations industrielles.

15. *Nous recommandons* que l'accréditation des unités de négociation relève du Conseil canadien des relations industrielles. Afin d'encourager les parties à s'entendre sur les changements à apporter aux unités de négociation existantes, les requêtes au Conseil canadien des relations industrielles en vue d'obtenir une décision relative à des unités de négociation devraient faire l'objet d'un moratoire d'une durée de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de cette modification.

Une tendance croissante dans le domaine des relations de travail au Canada, tant pour le secteur privé que pour le secteur public, est de confier l'administration de la législation du travail à un seul organisme.

13 Règlements du Conseil national mixte, n° 11.2, entré en vigueur le 7 mars 2001.

14 La question des entrepreneurs dépendants devrait être prise en considération au moment d'examiner la définition d'« employés ». On affirme qu'aucune personne à l'emploi d'une entité autre que le Conseil du Trésor ou un autre employeur assujetti à la législation sur le travail régissant les employés de la fonction publique fédérale ne devrait être considérée comme un employé en vertu de la loi, et que les entrepreneurs dépendants dont les services sont retenus par le Conseil du Trésor ou un autre employeur assujetti à la législation sur le travail régissant les employés de la fonction publique fédérale ne devraient pas être considérés comme des employés aux fins des relations de travail.

Règlement des différends portant sur les droits et les intérêts – des solutions uniques s'imposent pour répondre aux besoins propres à la fonction publique

Nous sommes d'avis que, parmi l'ensemble des améliorations qui peuvent être apportées au cadre des relations patronales-syndicales, celles qui touchent au règlement des différends ont le plus de chance de jouer un rôle fondamental pour appuyer la fonction publique fédérale au fil des transformations technologiques, sociales et administratives au cours des prochaines décennies.

Nous ne sommes pas seuls à partager cet avis. Dans *Vers l'équilibre*, le rapport du groupe de travail ayant examiné la Partie I du *Code canadien du travail*, on retrouve l'affirmation suivante :

> « On ne saurait trop souligner l'importance de sensibiliser les Canadiens aux avantages du règlement des différends et d'accroître leurs compétences dans ce domaine. »[15]

Il importe d'améliorer les mécanismes de recours correspondant à deux types de différends :

- les **différends portant sur des droits**, qui impliquent le règlement des plaintes et des griefs au sujet de la violation de droits individuels en vertu d'une convention collective, d'une directive ou d'une politique ;

- les **différends portant sur des intérêts**, qui impliquent le règlement des problèmes qui surgissent entre les parties durant la négociation collective.

Parce que ces deux types de différends font intervenir des circonstances et des participants entièrement différents, deux mécanismes distincts sont requis.

Les **différends portant sur des droits** requièrent des procédures simples permettant à tout employé de déposer une plainte pour un traitement jugé injuste, sans crainte de représailles ou d'autres conséquences négatives sur sa carrière. Comme nous l'indiquons plus en détail subséquemment, on retrouve actuellement un éventail complexe de mécanismes impliquant cinq organismes fédéraux en plus des ministères. Nous croyons que le règlement des différends portant sur des droits relève logiquement du mandat de la Commission des relations de travail dans la fonction publique, qui consacre déjà près de 90 p. 100 de son temps au règlement de conflits de ce genre. Nous proposons de mettre à profit l'expérience et l'expertise acquises par la CRTFP pour instituer une procédure simplifiée et transparente que pourra utiliser une Commission remaniée pour résoudre une gamme plus étendue de différends.

Les **différends portant sur des intérêts** requièrent des mécanismes qui aideront les parties à sortir d'une impasse lors de négociations collectives, avant que le problème ne dégénère à un point tel qu'une grève ou une solution légiférée paraît inévitable. Nous proposons d'élargir l'éventail des méthodes de règlement des différends accessibles aux parties dans le cadre de la négociation collective.

5.1 SIMPLIFIER LES PROCÉDURES DE RECOURS EN MATIÈRE DE DROITS

À l'heure actuelle, on retrouve dans la fonction publique une multiplicité déroutante de mécanismes de règlement des différends entre les employés et l'employeur. Le rapport de juin 2000 du Conseil consultatif de la Commission de la fonction publique, intitulé *Les recours et les mesures de réparation à la fonction publique*, énumère tous les mécanismes que les employés de la fonction publique peuvent invoquer pour régler une plainte ou un différend. Le diagramme décrivant ces mécanismes s'étend sur sept pages et englobe notamment les processus suivants :

Nous sommes d'avis que, parmi l'ensemble des améliorations qui peuvent être apportées au cadre des relations patronales-syndicales, celles qui touchent au règlement des différends ont le plus de chance de jouer un rôle fondamental...

À l'heure actuelle, on retrouve dans la fonction publique une multiplicité déroutante de mécanismes de règlement des différends entre les employés et l'employeur.

- les appels ;
- les plaintes ;
- les griefs ;
- les griefs visant l'application de la Directive sur le réaménagement des effectifs ;
- les enquêtes ;
- les griefs relevant du Conseil national mixte.

Le processus d'examen peut impliquer l'une ou plusieurs des institutions suivantes :

- la Commission canadienne des droits de la personne ;
- la Cour fédérale du Canada ;
- les ministères à titre individuel ;
- le Conseil national mixte ;
- la Commission des relations de travail dans la fonction publique ;
- la Commission de la fonction publique du Canada.

En vertu du système de recours actuel, tous les griefs ne peuvent être portés devant la Commission des relations de travail dans la fonction publique. Le syndicat peut présenter un grief à la CRTFP seulement en vue d'obtenir une décision sur une mesure disciplinaire ayant entraîné une suspension ou une pénalité financière, ou sur une disposition d'une convention collective qui s'applique au plaignant. La décision de la CRTFP est sans appel dans tous les cas.

Si le grief vise une directive du Conseil national mixte, ce dernier entend la plainte ; si l'impasse persiste, le cas peut être porté devant la Commission des relations de travail dans la fonction publique. La CRTFP est le dernier niveau d'appel pour les employés, syndiqués et autres.

Le système actuel est inefficace. Ainsi, sauf dans certaines circonstances bien définies, les syndicats ne peuvent présenter de griefs collectifs au nom de leurs membres, même si un problème touche des centaines ou des milliers de personnes. Chaque personne doit déposer un grief distinct, ce qui accapare des ressources humaines et financières sans avantage supplémentaire. Le système est aussi complexe. Les griefs en matière de harcèlement relèvent des politiques de chaque ministère ou des enquêtes menées par la Commission de la fonction publique. Les plaintes visant des mesures de dotation doivent être présentées sous forme d'« appels » à la Commission de la fonction publique, ce qui engendre un élément additionnel de complexité et des délais importants.

Le processus d'appel est peut-être celui qui suscite la préoccupation la plus pressante dans le cadre du système de recours actuel. Mis en place pour répondre aux plaintes visant la dotation des postes de la fonction publique, ce processus est renommé pour sa lenteur et son incapacité à résoudre les problèmes qui ont tendance à engendrer des appels. Alors que le mécanisme d'appel devrait, à l'instar de celui des griefs, agir comme « valve de sécurité » pour relâcher la tension en milieu de travail, il a tendance au contraire à l'exacerber. Les gestionnaires se plaignent qu'il gêne leurs efforts pour recruter les ressources humaines requises pour faire face à la charge de travail. Mais il frustre aussi les attentes de certains employés sur les plans de l'avancement et de la mobilité professionnelle. Dans le cadre même du processus d'appel, des procédures séparées doivent être invoquées dans certaines circonstances : ainsi, les plaintes visant des déploiements, c'est-à-dire des mutations d'employés sans concours, sont assujetties à une procédure distincte.

5.2 LA COMMISSION DES RECOURS DANS LA FONCTION PUBLIQUE– L'ACCENT MIS SUR LE RÈGLEMENT DES PLAINTES ET DES GRIEFS

Les systèmes de griefs et de plaintes dans la fonction publique fédérale ont souvent été critiqués en raison de leur complexité et de leur inefficacité. Dans notre premier rapport, nous avons signalé que ces systèmes avaient constitué une source de frustration tant pour les gestionnaires que pour les employés et leurs syndicats. Le Comité ne croit pas que le gouvernement et les syndicats de la fonction publique pourront développer des rapports de travail fructueux sans changements majeurs aux mécanismes de recours actuels.

À notre avis, un système de recours efficace doit comporter deux éléments :

a) le règlement du plus grand nombre possible de problèmes au niveau du ministère, y compris les appels en matière de dotation, actuellement entendus par la Commission de la fonction publique ;

b) la présence d'une seule institution impartiale ayant le mandat de résoudre et de trancher tous les différends qui ne peuvent être réglés au niveau ministériel.

Une CRTFP remaniée – appelée la Commission des recours dans la fonction publique (CRFP) – conviendrait idéalement pour fournir l'expertise nécessaire en vue de relever ce défi.

La nouvelle CRFP devrait avoir la responsabilité d'offrir, sans frais, aux parties des services de médiation et d'autres services de règlement des différends, et de trancher tous les griefs et plaintes selon les procédures prévues dans les conventions collectives. Tous les cas devraient pouvoir être soumis à la décision de la CRFP, notamment les plaintes des employés non représentés, les questions sortant du cadre des conventions collectives, les appels des mesures de dotation et de classification, les mesures disciplinaires de tous genres et les plaintes pour harcèlement et violation d'autres droits de la personne. Les syndicats devraient disposer du pouvoir de déposer des griefs collectifs au nom des employés et, dans le but d'éviter les coûts élevés et inutiles des griefs non fondés, celui de décider de déposer ou non un grief provenant d'un employé représenté.

Afin de simplifier le processus de règlement des différends, les parties devraient s'inspirer du travail entrepris par la Commission des relations de travail dans la fonction publique, avec un succès considérable, pour faire intervenir la médiation et d'autres formes de règlement des différends dans la procédure de grief. Dans la mesure du possible, le but visé devrait être la réduction du nombre d'étapes dans le processus.

Une *LRTFP* révisée et toute modification requise à la *Loi canadienne des droits de la personne* devraient aussi faire en sorte que lors de l'audition d'une cause ayant déjà été portée devant la CRFP, la Commission canadienne des droits de la personne se familiarise avec la conclusion de cette procédure antérieure.

Nous croyons qu'en rendant le processus de recours plus simple, clair, rapide et efficient, le gouvernement, à titre d'employeur, enverrait un important message aux employés et aux gestionnaires, en leur rappelant que le mécanisme de recours est un droit et non une source de problèmes. En confiant à une seule institution expérimentée la responsabilité primordiale d'offrir des services de médiation et de règlement pour toute forme de plainte, le gouvernement pourrait démontrer qu'il a l'intention de trouver des solutions aux problèmes et d'établir des relations positives en milieu de travail. En retour, cela pourrait aider à dissiper le « malaise » que nous avons décelé, la crainte qu'ont certaines personnes de

Le Comité ne croit pas que le gouvernement et les syndicats de la fonction publique pourront développer des rapports de travail fructueux sans changements majeurs aux mécanismes de recours actuels.

La fonction publique du Canada peut et devrait être un modèle de respect des droits et libertés individuels.

déposer un grief ou une plainte parce que cela pourrait « compromettre leurs chances d'avancement ». La fonction publique du Canada peut et devrait être un modèle de respect des droits et libertés individuels. La Commission des recours dans la fonction publique serait une manifestation concrète de ce principe.

La CRTFP n'est pas un organisme représentatif à l'heure actuelle. Nous croyons qu'une Commission des recours dans la fonction publique reconstituée aurait plus de crédibilité auprès des parties et fonctionnerait plus efficacement si elle était un organisme représentatif, comme le Conseil canadien des relations industrielles. Un nombre égal de représentants syndicaux et de la direction seraient choisis à partir de listes présentées par les parties. Les autres membres seraient des vice-présidents neutres. Tous les membres seraient nommés par le gouverneur en conseil.

16. *Nous recommandons* que la Commission des relations de travail dans la fonction publique soit reconstituée pour devenir la Commission des recours dans la fonction publique, en disposant du pouvoir de régler les différends en matière de droits sur toute question visant les employés syndiqués et autres, y compris les plaintes sur la dotation, faisant actuellement l'objet d'appel à la Commission de la fonction publique, en ayant recours à la médiation et à d'autres formes de règlement des différends, comme il convient.

17. *Nous recommandons* que les syndicats aient le droit de présenter des griefs collectifs et des griefs visant des politiques au nom des employés et qu'ils aient le droit de décider de déposer ou non un grief provenant d'un employé syndiqué.

18. *Nous recommandons* que la Commission des recours dans la fonction publique soit un organisme représentatif, doté d'une procédure de nomination semblable à celle du Conseil canadien des relations industrielles.

19. *Nous recommandons* qu'au moment de traiter un cas qui a déjà été porté devant la Commission des recours dans la fonction publique, la Commission canadienne des droits de la personne et les tribunaux des droits de la personne prennent connaissance de la décision rendue au terme de cette procédure antérieure.

5.3 LORSQU'IL Y A RUPTURE DE LA NÉGOCIATION COLLECTIVE

Comme nous l'avons indiqué précédemment, les différends portant sur des intérêts qui surgissent dans le cours de la négociation collective diffèrent fondamentalement des conflits de droits qui concernent l'interprétation ou l'application des conventions collectives. La différence la plus importante est que les différends portant sur des intérêts peuvent mener à une grève qui peut avoir un impact significatif sur le public. Parce que les grèves dans la fonction publique peuvent avoir des répercussions importantes sur le public et parce que, dans bien des cas, il n'y a pas de solution de rechange facilement accessible aux services dispensés par les employés de l'État, les gouvernements restreignent généralement le droit de grève de leurs employés de façon plus rigoureuse qu'ils ne le font pour le droit de grève des employés du secteur privé.

La fonction publique du Canada peut et devrait être un modèle de respect des droits et libertés individuels.

déposer un grief ou une plainte parce que cela pourrait « compromettre leurs chances d'avancement ». La fonction publique du Canada peut et devrait être un modèle de respect des droits et libertés individuels. La Commission des recours dans la fonction publique serait une manifestation concrète de ce principe.

La CRTFP n'est pas un organisme représentatif à l'heure actuelle. Nous croyons qu'une Commission des recours dans la fonction publique reconstituée aurait plus de crédibilité auprès des parties et fonctionnerait plus efficacement si elle était un organisme représentatif, comme le Conseil canadien des relations industrielles. Un nombre égal de représentants syndicaux et de la direction seraient choisis à partir de listes présentées par les parties. Les autres membres seraient des vice-présidents neutres. Tous les membres seraient nommés par le gouverneur en conseil.

16. Nous *recommandons* que la Commission des relations de travail dans la fonction publique soit reconstituée pour devenir la Commission des recours dans la fonction publique, en disposant du pouvoir de régler les différends en matière de droits sur toute question visant les employés syndiqués et autres, y compris les plaintes sur la rotation faisant actuellement l'objet d'appel à la Commission de la fonction publique, en ayant recours à la médiation et à d'autres formes de règlement des différends, comme il convient.

17. Nous *recommandons* que les syndicats aient le droit de présenter des griefs collectifs et des griefs visant des politiques au nom des employés et qu'ils aient le droit de décider de déposer ou non un grief provenant d'un employé syndiqué.

18. Nous *recommandons* que la Commission des recours dans la fonction publique soit un organisme représentatif, doté d'une procédure de nomination semblable à celle du Conseil canadien des relations industrielles.

19. Nous *recommandons* qu'au moment de traiter un cas qui a déjà été porté devant la Commission des recours dans la fonction publique, la Commission canadienne des droits de la personne et les tribunaux des droits de la personne prennent connaissance de la décision rendue au terme de cette procédure antérieure.

5.3 LORSQU'IL Y A RUPTURE DE LA NÉGOCIATION COLLECTIVE

Comme nous l'avons indiqué précédemment, les différends portant sur des intérêts qui surgissent dans le cours de la négociation collective diffèrent fondamentalement des conflits de droits qui concernent l'interprétation ou l'application des conventions collectives. La différence la plus importante est que les différends portant sur des intérêts peuvent mener à une grève qui peut avoir un impact significatif sur le public. Parce que les grèves dans la fonction publique peuvent avoir des répercussions importantes sur le public et parce que, dans bien des cas, il n'y a pas de solution de rechange facilement accessible aux services dispensés par les employés de l'État, les gouvernements restreignent généralement le droit de grève de leurs employés de façon plus rigoureuse qu'ils ne le font pour le droit de grève des employés du secteur privé.

En vertu de la *LRTFP*, les syndicats du gouvernement fédéral peuvent choisir entre l'arbitrage exécutoire et la conciliation/grève comme moyen de résoudre une impasse éventuelle. Mais ils doivent faire ce choix au début des négociations. Comme nous l'indiquons ci-après, cela cause des problèmes aux deux parties. Il est aussi utile de noter que le droit de recourir à l'arbitrage a été suspendu en 1996, bien que le rétablissement de ce droit soit prévu en juin de cette année.

Le principal problème que soulève la méthode actuelle de règlement des différends dans la fonction publique, communément appelée « choix de la procédure », est qu'elle a tendance à gêner le processus de règlement volontaire, notamment lorsque le syndicat a choisi la voie de l'arbitrage. Dans ce cas, il y a risque que ni l'une ni l'autre des parties ne négocie sincèrement, jugeant peu utile de faire des choix difficiles alors qu'un arbitre pourra rendre une décision finale de façon continue. Dans la documentation sur les relations industrielles, ce phénomène est appelé l'« effet narcotique » de l'arbitrage.

Personne ne peut nier que les grèves dans la fonction publique sont indésirables. Par ailleurs, comme nous l'avons vu, l'arbitrage exécutoire peut aussi se révéler problématique. En outre, le droit de grève est fermement ancré dans le secteur public canadien, tant au niveau provincial qu'au niveau fédéral. S'il est essentiel de ne pas interrompre certains services publics dans l'éventualité d'une grève – et toutes les lois sur le travail dans le secteur public prévoient le maintien des services essentiels dans ce cas – tous les emplois gouvernementaux ne sont pas essentiels à la sécurité et au bien-être du public. Si les inspecteurs de l'Agence canadienne d'inspection des aliments déclenchent une grève, un certain niveau de service devra être maintenu pour la protection des citoyens. Si les agents responsables de l'élaboration des politiques déclenchent une grève, son effet sur la population sera beaucoup moins immédiat ou apparent. Bien que les grèves dans la fonction publique soient indésirables, la solution ne consiste pas à les interdire dans la législation sur le travail, mais à les éviter en adoptant des stratégies de règlement des différends qui aideront les parties à aplanir leurs divergences.

Notre premier rapport fait référence aux problèmes qui ont découlé de l'incapacité apparente du gouvernement de dissocier le règlement des différends dans la fonction publique du processus politique. Une difficulté particulièrement épineuse à cet égard est que l'intervention fréquente du législateur a miné la confiance à l'égard du système de relations patronales-syndicales dans la fonction publique de même que la confiance entre les parties. C'est ce problème auquel nous avons voulu nous attaquer en proposant la création d'un nouveau mécanisme : la Commission de règlement des différends d'intérêt public, décrit plus en détail ci-dessous.

Nous avons songé à assujettir la fonction publique aux dispositions du *Code canadien du travail* ayant trait aux différends, mais le Conseil canadien des relations industrielles, qui administre le *Code*, relève en définitive de l'autorité du ministre du Travail. Étant donné que le/la ministre est membre du Cabinet, il/elle est donc manifestement du « côté de l'employeur ». En vertu des règles actuelles de la solidarité ministérielle, le/la ministre, par définition, ne saurait être un observateur désintéressé qui se trouve au-dessus de la mêlée lors d'un différend entre le gouvernement et ses employés.

5.4 LA COMMISSION DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS D'INTÉRÊT PUBLIC

Nous proposons qu'un nouvel organisme – la Commission de règlement des différends d'intérêt public – soit créé afin d'aider les parties à résoudre les différends portant sur des intérêts qui surgissent durant la négociation collective. La Commission aidera

Bien que les grèves dans la fonction publique soient indésirables, la solution ne consiste pas à les interdire dans la législation sur le travail, mais à les éviter en adoptant des stratégies de règlement des différends qui aideront les parties à aplanir leurs divergences.

les parties à sortir d'une impasse lors de négociations, de la manière la moins intrusive possible et sans arrêt de travail. La Commission contribuerait ainsi à réduire l'incidence des grèves dans la fonction publique et la probabilité d'une intervention du gouvernement.

Nous faisons valoir que la Commission ait accès à un large éventail de méthodes éprouvées de règlement des différends, que nous énumérons ci-dessous, pour remplir sa mission. Les méthodes de règlement des conflits patronaux-syndicaux sont toutes fondées sur le principe de la neutralité de la tierce partie. Pour que la Commission puisse fonctionner efficacement, elle doit être indépendante du gouvernement et être perçue comme telle. La meilleure façon de garantir l'indépendance de la Commission est de la placer directement sous l'autorité du Parlement, au lieu de celle d'un ministre du gouvernement.

DIFFÉRENDS PORTANT SUR LES INTÉRÊTS

		Processus proposé			
Questions à résoudre	**Processus actuel**	**CRTFP / Nouvelle Commission des recours dans la fonction publique**	**Conseil canadien des relations industrielles**	**Nouvelle Commission de règlement des différends dans la fonction publique**	**Conseil national mixte**
Impasse dans les négociations (Arbitrage / grève)	CRTFP			■	
Services de médiation (Médiation / détermination des faits)	CRTFP			■	
Élaboration conjointe	Aucun				■
Données tirées de la recherche sur la rémunération et les avantages	Aucun				■
Accréditation / retrait d'accréditation Examen d'une unité de négociation	CRTFP		■		
Devoir de juste représentation	CRTFP		■		
Pratique de travail déloyale	CRTFP		■		
Désignation des services essentiels	CRTFP		■		
Exclusions de postes de direction et de postes de confiance	CRTFP		■		
Refus de négocier de bonne foi	CRTFP		■		

CRTFP : Commission des relations de travail dans la fonction publique

Note : La liste qui précède renferme des exemples de questions à résoudre et n'est pas exhaustive.

les parties à sortir d'une impasse lors de négociations, de la manière la moins intrusive possible et sans arrêt de travail. La Commission contribuerait ainsi à réduire l'incidence des grèves dans la fonction publique et la probabilité d'une intervention du gouvernement.

Nous faisons valoir que la Commission ait accès à un large éventail de méthodes éprouvées de règlement des différends, que nous énumérons ci-dessous, pour remplir sa mission. Les méthodes de règlement des conflits patronaux-syndicaux sont toutes fondées sur le principe de la neutralité de la tierce partie. Pour que la Commission puisse fonctionner efficacement, elle doit être indépendante du gouvernement et être perçue comme telle. La meilleure façon de garantir l'indépendance de la Commission est de la placer directement sous l'autorité du Parlement, au lieu de celle d'un ministre du gouvernement.

DIFFÉRENDS PORTANT SUR LES INTÉRÊTS

		Processus proposé			
Questions à résoudre	**Processus actuel**	**CRTFP / Nouvelle Commission des recours dans la fonction publique**	**Conseil canadien des relations industrielles**	**Nouvelle Commission de règlement des différends dans la fonction publique**	**Conseil national mixte**
Impasse dans les négociations (Arbitrage / grève)	CRTFP				
Services de médiation (Médiation / détermination des faits)	CRTFP				
Élaboration conjointe	Aucun				
Données tirées de la recherche sur la rémunération et les avantages	Aucun				
Accréditation / retrait d'accréditation Examen d'une unité de négociation	CRTFP				
Devoir de juste représentation	CRTFP				
Pratique de travail déloyale	CRTFP				
Désignation des services essentiels	CRTFP				
Exclusions de postes de direction et de postes de confiance	CRTFP				
Refus de négocier de bonne foi	CRTFP				

CRTFP : Commission des relations de travail dans la fonction publique

Note : La liste qui précède renferme des exemples de questions à résoudre et n'est pas exhaustive.

L'idée d'une telle commission remonte à la proposition faite en 1968 dans le Rapport de l'Équipe spécialisée en relations de travail (comité Woods) en vue de la création d'une commission de règlement des différends d'intérêt public[16]. Nous nous sommes aussi inspirés d'une proposition visant la création d'une commission de règlement des différends sur les services essentiels, énoncée par Paul Weiler dans *Reconcilable Differences*[17]. Le bien-fondé de la création d'une commission disposant de tout un éventail de stratégies pour faciliter le règlement des différends est que la souplesse conférée par une telle approche maintient les parties dans l'incertitude quant à la solution que la Commission pourrait leur imposer si elles se retrouvaient dans une impasse. Cela incitera en outre les parties à régler d'elles-mêmes leurs différends pour éviter l'imposition d'une solution qui risquerait d'être peu attrayante en comparaison de celle qu'elles pourraient élaborer conjointement.

Nous croyons que si cette Commission est créée, il sera plus difficile d'en arriver au point où soit les syndicats jugent que la grève est la seule option qui leur reste, soit le législateur considère que l'adoption d'une loi s'impose pour mettre fin à une grève ou pour suspendre tout droit à la négociation collective.

La nouvelle Commission aura pour mandat d'aider les parties à aplanir leurs divergences et à éviter les grèves et les solutions légiférées. En outre, elle devra tenir explicitement compte des intérêts de la tierce partie au conflit, en l'occurrence le public canadien.

5.5 COMMENT SERAIT CONSTITUÉE LA COMMISSION DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS ?

La représentativité est essentielle au succès de la Commission de règlement des différends d'intérêt public. Nous faisons valoir que la Commission devrait compter au moins neuf membres à temps partiel et un(e) président(e) nommé(e) pour des mandats fixes et renouvelables par le gouverneur en conseil.

Un nombre égal de représentants syndicaux et patronaux, au moins trois de chaque côté, seraient choisis à partir de listes présentées, respectivement, par les syndicats et l'employeur. Les autres membres, qui représenteraient l'intérêt public, seraient des personnes neutres mais possédant de l'expérience dans le domaine des relations patronales-syndicales.

Le/la président(e) devrait être une personne respectée et expérimentée, jouissant d'une réputation nationale en matière de relations de travail dans le secteur public. La Commission serait assistée dans son travail par un secrétariat restreint doté d'un personnel à temps plein.

La Commission devrait rendre compte directement au Parlement, ce qui, à notre avis, réduirait les risques de politisation de l'organisme.

Le rôle de la Commission serait d'aider les parties à trouver une solution volontaire à une impasse et, ainsi, éviter l'interruption des services offerts aux Canadiens et aux Canadiennes. Le renvoi à la Commission devrait être obligatoire lorsque la négociation collective aboutit à une impasse.

5.6 AIDER LES PARTIES À RÉSOUDRE LEURS DIFFÉRENDS

La Commission de règlement des différends d'intérêt public devrait avoir à sa disposition les méthodes suivantes pour aider les parties à résoudre leurs différends :

- la détermination des faits (fact-finding) ;
- le renvoi à la table de négociation ;
- la médiation ;
- la publication d'un rapport préliminaire renfermant des commentaires sur le caractère raisonnable des positions des parties ;

La nouvelle Commission aura pour mandat d'aider les parties à aplanir leurs divergences et à éviter les grèves et les solutions légiférées. En outre, elle devra tenir explicitement compte des intérêts de la tierce partie au conflit, en l'occurrence le public canadien.

- la publication d'un rapport décrivant les conditions d'un règlement que les parties pourraient adopter ou qui pourrait leur être imposé.

La Commission pourrait offrir des services de détermination des faits aux deux parties pour les aider à écarter des irritants ou à trouver de nouvelles possibilités de règlement d'un conflit. Si la Commission arrive à la conclusion que les parties n'ont pas suffisamment négocié, elle pourrait leur retourner le différend, avec ou sans l'aide des services de médiation offerts par le Service fédéral de médiation et de conciliation. Si l'impasse persiste entre les parties, la Commission pourrait faire un examen approfondi du différend et produire un rapport détaillé renfermant ses recommandations en vue d'un règlement. La Commission ne serait pas liée par les représentations des parties. Elle pourrait conclure, par exemple, qu'une partie n'a pas été raisonnable et que c'est la position de l'autre partie qui devrait prévaloir. Son rapport pourrait ainsi représenter un compromis entre les deux positions. Ou encore, il pourrait présenter un ensemble de mesures conformes aux pratiques en vigueur dans d'autres champs de compétence.

La nouvelle Commission devrait tenir compte des représentations et des recherches portant sur les facteurs environnementaux, par exemple de nouvelles conditions économiques ou encore les taux de rémunération et les taux de disponibilité professionnelle dans le secteur privé, qui pourraient démontrer la nécessité d'un règlement s'écartant de ceux intervenus jusque-là. Les parties devraient disposer d'un court laps de temps pour étudier le rapport de la Commission. Puis, elles devraient être tenues d'accepter ou de rejeter le rapport.

Voici les résultats possibles d'un tel processus :

- Le syndicat et l'employeur acceptent le rapport de la Commission et celui-ci forme l'assise d'une nouvelle convention collective.
- Les parties retournent à la table de négociation pour tenter de s'entendre dans un délai déterminé plutôt que d'accepter les recommandations contenues dans le rapport.
- Le syndicat rejette le rapport et passe à la prochaine étape de sa stratégie.
- L'employeur rejette le rapport et le syndicat présente une demande à la Commission en vue de faire imposer les recommandations contenues dans le rapport de cette dernière.

Au moment de produire un rapport, la Commission serait guidée par les principes fondamentaux suivants :

- La promotion de relations patronales-syndicales harmonieuses dans la fonction publique.
- La reconnaissance des droits des employés de la fonction publique à s'associer librement et à négocier collectivement, y compris le droit de faire la grève.
- La reconnaissance de l'importance d'une fonction publique compétente et efficace pour les citoyens du Canada.
- La nécessité pour la fonction publique d'offrir une rémunération et d'autres conditions d'emploi comparables à celles offertes par les employeurs du secteur privé et les autres employeurs du secteur public.
- L'état actuel de l'économie et de la situation financière du gouvernement.

La Commission devrait avoir le pouvoir d'entendre les représentations des parties et de recueillir des renseignements sur la situation économique ou sur les marchés du travail. Elle pourrait obtenir ces renseignements du Bureau de recherche sur la rémunération (voir le chapitre VI) ou d'autres sources.

Chaque rapport produit par la Commission devrait refléter ses opinions sur le différend qui lui est présenté et non sur les rapports qu'elle a produits antérieurement.

Nous croyons qu'il serait difficile pour l'agent de négociation de recommander à ses membres de faire la grève plutôt que d'accepter les recommandations de la Commission. Si le syndicat allait de l'avant avec sa stratégie ou s'il présentait une demande à la Commission en vue de faire imposer le rapport de cette dernière, le gouvernement aurait toujours la possibilité d'adopter une loi de retour au travail ou d'imposer une nouvelle entente. Mais nous croyons aussi qu'il serait difficile pour le gouvernement, à titre d'employeur, d'adopter une loi contre l'opinion exprimée par une Commission de règlement des différends qu'il a lui-même créée.

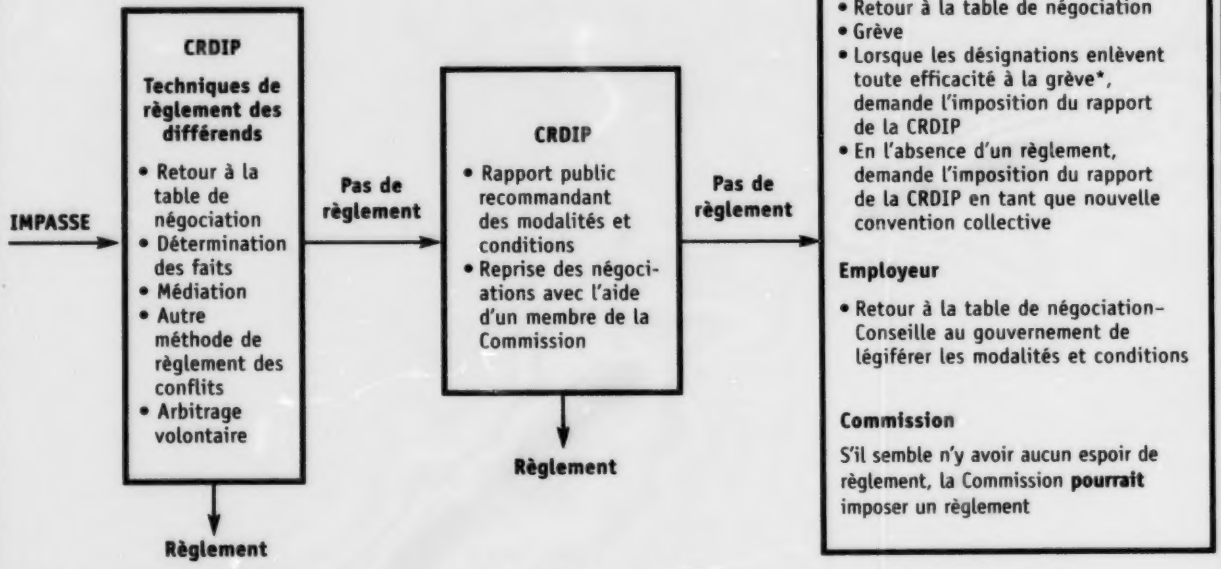
5.7 UN RAPPORT PUBLIC FAVORISE UN PROCESSUS PLUS OUVERT

Dans les deux semaines de la remise de son rapport aux parties, la Commission devrait le rendre public. De cette façon, si l'une des parties choisit de rejeter les recommandations figurant dans le rapport, elle aurait le fardeau de démontrer pourquoi ce rapport est inacceptable à la lumière de ses propres positions.

Pour ces raisons, et parce qu'il est plus probable que l'accès à un large éventail de stratégies de règlement des différends rendrait relativement plus attrayante une

Dans les deux semaines de la remise de son rapport aux parties, la Commission devrait le rendre public.

COMMISSION DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS D'INTÉRÊT PUBLIC (CRDIP)
PROCESSUS DE RÈGLEMENT DES IMPASSES



*À déterminer par la Commission dans son rapport (guidé par la décision du CCRI).

Nous croyons qu'il serait difficile pour l'agent de négociation de recommander à ses membres de faire la grève plutôt que d'accepter les recommandations de la Commission. Si le syndicat allait de l'avant avec sa stratégie ou s'il présentait une demande à la Commission en vue de faire imposer le rapport de cette dernière, le gouvernement aurait toujours la possibilité d'adopter une loi de retour au travail ou d'imposer une nouvelle entente. Mais nous croyons aussi qu'il serait difficile pour le gouvernement, à titre d'employeur, d'adopter une loi contre l'opinion exprimée par une Commission de règlement des différends qu'il a lui-même créée.

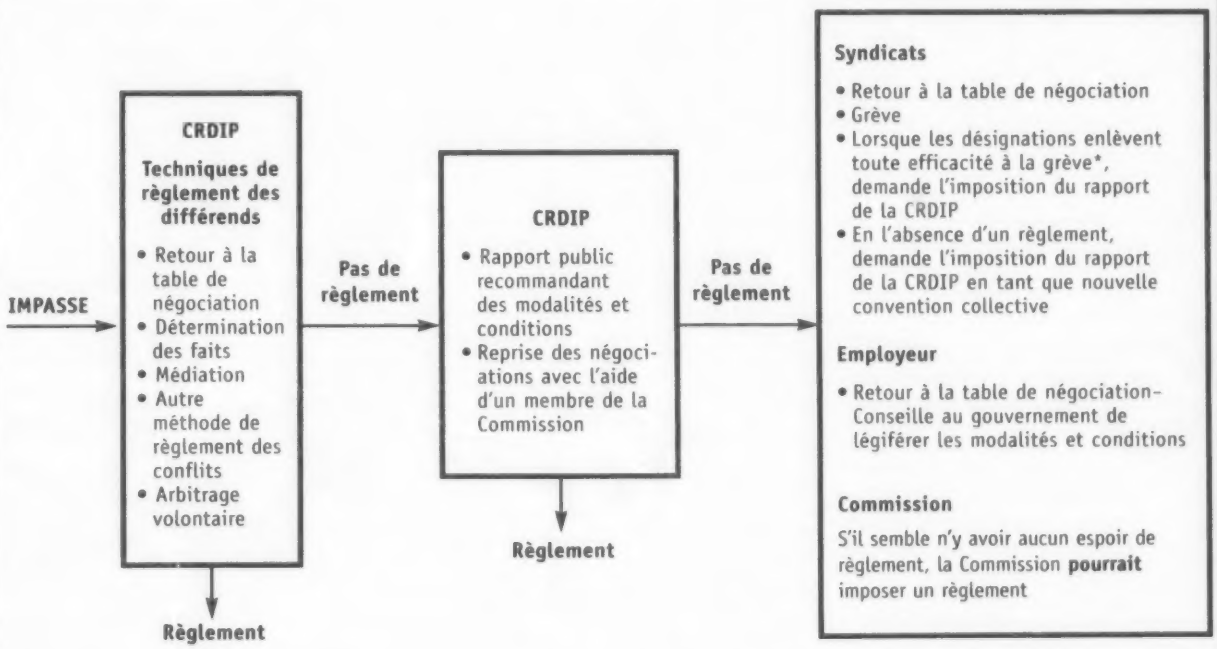
5.7 UN RAPPORT PUBLIC FAVORISE UN PROCESSUS PLUS OUVERT

Dans les deux semaines de la remise de son rapport aux parties, la Commission devrait le rendre public. De cette façon, si l'une des parties choisit de rejeter les recommandations figurant dans le rapport, elle aurait le fardeau de démontrer pourquoi ce rapport est inacceptable à la lumière de ses propres positions.

Pour ces raisons, et parce qu'il est plus probable que l'accès à un large éventail de stratégies de règlement des différends rendrait relativement plus attrayante une

Dans les deux semaines de la remise de son rapport aux parties, la Commission devrait le rendre public.

COMMISSION DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS D'INTÉRÊT PUBLIC (CRDIP)
PROCESSUS DE RÈGLEMENT DES IMPASSES



*À déterminer par la Commission dans son rapport (guidé par la décision du CCRI).

entente librement négociée, nous prévoyons que la Commission de règlement des différends d'intérêt public réduirait la fréquence des grèves dans la fonction publique et le recours par le gouvernement à des lois spéciales pour mettre fin à une grève ou imposer un règlement. À notre avis, ces options seraient peu attrayantes pour les parties après la publication du rapport de la Commission.

Néanmoins, une impasse pourrait survenir. Un agent négociateur pourrait être insatisfait des recommandations, mais tout en étant incapable d'exercer des pressions significatives sur l'employeur à cause du pourcentage élevé de postes désignés essentiels parmi ses membres en vertu des dispositions de la *LRTFP*. Puisque le droit de grève serait de facto refusé aux membres de ces unités de négociation, elles devraient avoir le droit unilatéral de demander l'imposition de la décision de la Commission. La Commission ne serait pas obligée d'accepter la requête de l'agent négociateur, mais on peut supposer qu'elle examinerait attentivement les circonstances particulières des employés de ces unités de négociation.

Un second cas où une impasse pourrait persister est lorsque l'employeur rejette le rapport de la Commission, même après que les parties ont eu l'occasion de négocier sa mise en œuvre. Le Comité a étudié attentivement un modèle de politique équitable qui pourrait s'appliquer dans ces circonstances. Si l'employeur était déterminé à éviter l'application du rapport, il pourrait demander au gouvernement d'adopter une loi spéciale pour mettre fin au conflit ou imposer les conditions et modalités de la nouvelle entente. Une mesure aussi draconienne, qui reviendrait à rejeter l'opinion réfléchie de la CRDIP, ne serait prise que très rarement.

Pour sa part, un syndicat faisant face à la résistance de l'employeur a peu d'options à sa portée. Il peut déclencher une grève. Cependant, de nombreuses unités de négociation de la fonction publique n'ont qu'une capacité limitée de faire pression sur l'employeur au moyen d'une grève. Les agents négociateurs qui sont en mesure d'exercer des pressions significatives sur l'employeur ou sur le public en général risquent de se voir imposer une loi spéciale par le Parlement. L'agent négociateur devrait avoir le droit de demander l'imposition du rapport de la Commission. Encore une fois, la Commission devrait avoir le pouvoir d'accepter ou de rejeter la requête de l'agent négociateur. L'incertitude quant à la réponse de la Commission à la requête de l'agent négociateur devrait constituer, pour les parties, un facteur d'incitation supplémentaire à résoudre d'elles-mêmes leurs différends. Si la Commission accueille la requête de l'agent négociateur, le rapport constituerait un règlement final et exécutoire au différend en cause.

20. *Nous recommandons* que la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* soit modifiée pour prévoir la création d'une Commission de règlement des différends d'intérêt public – tripartite et représentative – qui défendrait l'intérêt public et aiderait les parties à résoudre leurs différends. La Commission de règlement des différends d'intérêt public disposerait des pouvoirs suivants :

- déterminer les faits
- renvoyer les parties à la table de négociation ;

- offrir un service de médiation;
- publier un rapport préliminaire renfermant des commentaires sur le caractère raisonnable des positions des parties;
- publier un rapport énonçant les conditions d'un règlement qui pourrait être adopté par les parties ou qui pourrait leur être imposé;
- imposer une convention collective à la demande d'un syndicat, dans des circonstances précises.

21. *Nous recommandons* que la Commission de règlement des différends d'intérêt public soit un organisme représentatif. Il serait constitué d'au moins neuf membres à temps partiel et d'un(e) président(e) à temps plein, tous nommés par le gouverneur en conseil. Un nombre égal de représentants syndicaux et patronaux (au moins trois de chaque côté) seraient choisis à partir de listes présentées par les parties. Les autres membres seraient des tiers neutres représentant l'intérêt public.

22. *Nous recommandons* que la Commission de règlement des différends d'intérêt public relève directement du Parlement.

15 Andrew Sims (président), *Vers l'équilibre – Examen du Code canadien du travail, Partie I*, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, 1995, p. xii.

16 H.D. Woods (président), *Les relations de travail au Canada – Rapport de l'Équipe spécialisée en relations de travail*, Bureau du Conseil privé, Ottawa, 1968, p. 167-174.

17 Paul Weiler, *Reconcilable Differences*, Carswell, Toronto, 1980.

entente librement négociée, nous prévoyons que la Commission de règlement des différends d'intérêt public réduirait la fréquence des grèves dans la fonction publique et le recours par le gouvernement à des lois spéciales pour mettre fin à une grève ou imposer un règlement. À notre avis, ces options seraient peu attrayantes pour les parties après la publication du rapport de la Commission.

Néanmoins, une impasse pourrait survenir. Un agent négociateur pourrait être insatisfait des recommandations, mais tout en étant incapable d'exercer des pressions significatives sur l'employeur à cause du pourcentage élevé de postes désignés essentiels parmi ses membres en vertu des dispositions de la *LRTFP*. Puisque le droit de grève serait de facto refusé aux membres de ces unités de négociation, elles devraient avoir le droit unilatéral de demander l'imposition de la décision de la Commission. La Commission ne serait pas obligée d'accepter la requête de l'agent négociateur, mais on peut supposer qu'elle examinerait attentivement les circonstances particulières des employés de ces unités de négociation.

Un second cas où une impasse pourrait persister est lorsque l'employeur rejette le rapport de la Commission, même après que les parties ont eu l'occasion de négocier sa mise en œuvre. Le Comité a étudié attentivement un modèle de politique équitable qui pourrait s'appliquer dans ces circonstances. Si l'employeur était déterminé à éviter l'application du rapport, il pourrait demander au gouvernement d'adopter une loi spéciale pour mettre fin au conflit ou imposer les conditions et modalités de la nouvelle entente. Une mesure aussi draconienne, qui reviendrait à rejeter l'opinion réfléchie de la CRDIP, ne serait prise que très rarement.

Pour sa part, un syndicat faisant face à la résistance de l'employeur a peu d'options à sa portée. Il peut déclencher une grève. Cependant, de nombreuses unités de négociation de la fonction publique n'ont qu'une capacité limitée de faire pression sur l'employeur au moyen d'une grève. Les agents négociateurs qui sont en mesure d'exercer des pressions significatives sur l'employeur ou sur le public en général risquent de se voir imposer une loi spéciale par le Parlement. L'agent négociateur devrait avoir le droit de demander l'imposition du rapport de la Commission. Encore une fois, la Commission devrait avoir le pouvoir d'accepter ou de rejeter la requête de l'agent négociateur. L'incertitude quant à la réponse de la Commission à la requête de l'agent négociateur devrait constituer, pour les parties, un facteur d'incitation supplémentaire à résoudre d'elles-mêmes leurs différends. Si la Commission accueille la requête de l'agent négociateur, le rapport constituerait un règlement final et exécutoire au différend en cause.

20. *Nous recommandons* que la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* soit modifiée pour prévoir la création d'une Commission de règlement des différends d'intérêt public, tripartite et représentative, qui défendrait l'intérêt public et aiderait les parties à résoudre leurs différends. La Commission de règlement des différends d'intérêt public disposerait des pouvoirs suivants :

- déterminer les faits ;
- renvoyer les parties à la table de négociation ;

- offrir un service de médiation ;
- publier un rapport préliminaire renfermant des commentaires sur le caractère raisonnable des positions des parties ;
- publier un rapport énonçant les conditions d'un règlement qui pourrait être adopté par les parties ou qui pourrait leur être imposé ;
- imposer une convention collective, à la demande d'un syndicat, dans des circonstances précises.

21. *Nous recommandons* que la Commission de règlement des différends d'intérêt public soit un organisme représentatif. Il serait constitué d'au moins neuf membres à temps partiel et d'un(e) président(e) à temps plein, tous nommés par le gouverneur en conseil. Un nombre égal de représentants syndicaux et patronaux (au moins trois de chaque côté) seraient choisis à partir de listes présentées par les parties. Les autres membres seraient des tiers neutres représentant l'intérêt public.

22. *Nous recommandons* que la Commission de règlement des différends d'intérêt public relève directement du Parlement.

---

15 Andrew Sims (président), *Vers l'équilibre – Examen du Code canadien du travail, Partie I*, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, 1995, p. xii.

16 H.D. Woods (président), *Les relations de travail au Canada – Rapport de l'Équipe spécialisée en relations de travail*, Bureau du Conseil privé, Ottawa, 1968, p. 167-174.

17 Paul Weiler, *Reconcilable Differences*, Carswell, Toronto, 1980.

VI. Nouveau rôle pour le Conseil national mixte

Le Conseil national mixte constitue un exemple d'institution axée sur la collaboration et la recherche de solutions aux problèmes qui, à notre avis, est indispensable pour favoriser de bonnes relations patronales-syndicales au 21e siècle. Comme l'a affirmé le Secrétaire général sortant, le CNM, en tant qu'organe consultatif, joue un rôle important dans le renforcement des relations, le maintien d'un dialogue permanent entre les parties et la promotion de notions modernes de coopération et de définition conjointe en matière de gestion[18].

Nous croyons que le CNM est le forum où la confiance et le respect mutuel entre les parties ont le plus de chance de s'épanouir. Dans le but d'aider à améliorer les relations patronales-syndicales dans la fonction publique, nous proposons d'étendre la portée des activités du CNM.

Nous envisageons le Conseil national mixte comme le principal instrument de co-détermination – employeur-syndicats – des politiques et des directives touchant les employés de la fonction publique. Tel que noté au chapitre IV, nous croyons que ce rôle devrait englober des questions telles que le système de dotation, le système de classification et le régime de retraite qui, auparavant, n'étaient pas assujettis au principe de co-détermination.

Nous faisons cette recommandation sous réserve que la procédure de vote au Conseil national mixte puisse subséquemment être rajustée pour tenir compte de la représentation réelle des membres des syndicats. En fait, la plupart des employés syndiqués de la fonction publique sont représentés actuellement par l'Alliance de la fonction publique du Canada, qui regroupe environ 100 000 membres. Même si l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada compte environ 30 000 membres et que l'Association des employé(e)s en sciences sociales en a environ 10 000, l'Alliance domine largement ses homologues, dont certains syndicats qui ne comptent qu'une douzaine de membres dans la fonction publique. Nous pensons qu'il sera nécessaire que la procédure de vote du CNM tienne compte de ce fait pour que l'Alliance accepte le rôle élargi envisagé pour le Conseil national mixte en matière de co-détermination.

Les représentants tant des syndicats que de la direction interviewés aux fins de notre premier rapport ont parlé favorablement du rôle joué par l'ancien Bureau de recherches sur les traitements (BRT) comme source indépendante et neutre de données économiques devant servir à la négociation collective. L'absence du BRT ou d'un mécanisme politiquement neutre équivalent a rendu plus difficile la négociation des salaires dans la fonction publique. Toutes les parties semblent d'avis que le rétablissement d'un organisme fiable de collecte de données pourrait améliorer les négociations futures dans la fonction publique et faciliter le recours à d'autres mécanismes de règlement des différends, dont la plupart nécessitent, au départ, un ensemble de faits mutuellement acceptables.

23. *Nous recommandons* l'établissement d'un Bureau de recherche sur la rémunération qui produirait des données fiables sur la rémunération et les avantages sociaux à l'intention des deux parties à la négociation collective.

24. *Nous recommandons* que le Conseil national mixte soit l'organisme chargé de la gestion conjointe du Bureau de recherche sur la rémunération nouvellement créé.

Le Conseil national mixte constitue un exemple d'institution axée sur la collaboration et la recherche de solutions aux problèmes qui, à notre avis, est indispensable pour favoriser de bonnes relations patronales-syndicales au 21e siècle.

Dans le but d'aider à améliorer les relations patronales-syndicales dans la fonction publique, nous proposons d'étendre la portée des activités du CNM.

VI. Nouveau rôle pour le Conseil national mixte

Le Conseil national mixte constitue un exemple d'institution axée sur la collaboration et la recherche de solutions aux problèmes qui, à notre avis, est indispensable pour favoriser de bonnes relations patronales-syndicales au 21e siècle. Comme l'a affirmé le Secrétaire général sortant, le CNM, en tant qu'organe consultatif, joue un rôle important dans le renforcement des relations, le maintien d'un dialogue permanent entre les parties et la promotion de notions modernes de coopération et de définition conjointe en matière de gestion[18].

Nous croyons que le CNM est le forum où la confiance et le respect mutuel entre les parties ont le plus de chance de s'épanouir. Dans le but d'aider à améliorer les relations patronales-syndicales dans la fonction publique, nous proposons d'étendre la portée des activités du CNM.

Nous envisageons le Conseil national mixte comme le principal instrument de co-détermination – employeur-syndicats – des politiques et des directives touchant les employés de la fonction publique. Tel que noté au chapitre IV, nous croyons que ce rôle devrait englober des questions telles que le système de dotation, le système de classification et le régime de retraite qui, auparavant, n'étaient pas assujettis au principe de co-détermination.

Nous faisons cette recommandation sous réserve que la procédure de vote au Conseil national mixte puisse subséquemment être rajustée pour tenir compte de la représentation réelle des membres des syndicats. En fait, la plupart des employés syndiqués de la fonction publique sont représentés actuellement par l'Alliance de la fonction publique du Canada, qui regroupe environ 100 000 membres. Même si l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada compte environ 30 000 membres et que l'Association des employé(e)s en sciences sociales en a environ 10 000, l'Alliance domine largement ses homologues, dont certains syndicats qui ne comptent qu'une douzaine de membres dans la fonction publique. Nous pensons qu'il sera nécessaire que la procédure de vote du CNM tienne compte de ce fait pour que l'Alliance accepte le rôle élargi envisagé pour le Conseil national mixte en matière de co-détermination.

Les représentants tant des syndicats que de la direction interviewés aux fins de notre premier rapport ont parlé favorablement du rôle joué par l'ancien Bureau de recherches sur les traitements (BRT) comme source indépendante et neutre de données économiques devant servir à la négociation collective. L'absence du BRT ou d'un mécanisme politiquement neutre équivalent a rendu plus difficile la négociation des salaires dans la fonction publique. Toutes les parties semblent d'avis que le rétablissement d'un organisme fiable de collecte de données pourrait améliorer les négociations futures dans la fonction publique et faciliter le recours à d'autres mécanismes de règlement des différends, dont la plupart nécessitent, au départ, un ensemble de faits mutuellement acceptables.

23. Nous recommandons l'établissement d'un bureau de recherche sur la rémunération qui produirait des données fiables sur la rémunération et les avantages sociaux à l'intention des deux parties à la négociation collective.

24. Nous recommandons que le Conseil national mixte soit l'organisme chargé de la gestion conjointe du bureau de recherche sur la rémunération nouvellement créé.

Le Conseil national mixte constitue un exemple d'institution axée sur la collaboration et la recherche de solutions aux problèmes qui, à notre avis, est indispensable pour favoriser de bonnes relations patronales-syndicales au 21e siècle.

Dans le but d'aider à améliorer les relations patronales-syndicales dans la fonction publique, nous proposons d'étendre la portée des activités du CNM.

6.1 UNE LONGUE HISTOIRE DE COLLABORATION

Le CNM a été créé par décret en 1944. Il visait à promouvoir l'efficacité de la fonction publique et le bien-être des employés de l'État en permettant la tenue de consultations périodiques entre le gouvernement et les organisations d'employés.

Avant l'avènement de la négociation collective, le CNM était le principal forum de discussion entre l'employeur et les associations d'employés sur les questions d'emploi, y compris les mesures disciplinaires, les heures de travail et l'ancienneté, bien que le gouvernement ait généralement considéré que la rémunération ne relevait pas du mandat du Conseil[19]. George Sulzner note qu'avant l'adoption de la *LRTFP*, la plupart des pratiques fédérales en matière de ressources humaines étaient le fruit des consultations menées au sein du CNM[20].

Avec l'adoption de la négociation collective en 1967, la portée des activités du CNM a été réduite, mais l'organisme a continué à servir de cadre utile aux efforts de collaboration durant les décennies qui ont suivi, notamment lorsque les relations entre les parties se sont détériorées à la table de négociation. Au fil des ans, le CNM est devenu un forum particulièrement utile pour traiter de questions intéressant l'ensemble de la fonction publique, par exemple les directives sur le service extérieur, la prime au bilinguisme, les directives sur les voyages et les réinstallations, ainsi que les régimes de soins de santé et de soins dentaires. Il a aussi joué un rôle clé dans l'extension de la portée de la directive sur le réaménagement des effectifs, initialement négociée entre le gouvernement et l'Alliance de la fonction publique du Canada, à l'ensemble de la fonction publique.

L'importance du CNM pour les relations patronales-syndicales dans la fonction publique est ressortie entre 1991 et 1996, alors que la négociation dans la fonction publique a été suspendue – mais en exemptant explicitement les discussions au sein du CNM. Depuis 1999, le CNM a :

- conclu une entente sur le Régime de soins de santé de la fonction publique et établi une fiducie pour la gestion conjointe de ce régime ;
- négocié des allocations pour la garde des enfants ;
- renégocié le Régime de soins dentaires de la fonction publique et réglé les questions relatives à ce régime pour les employés du service extérieur ;
- élaboré un cadre de consultation en vue de faire progresser la révision en profondeur et la modernisation de la directive sur les voyages.

Nous partageons l'opinion de L.W.C.S. Barnes, qui affirme que le Conseil est « un élément essentiel du système »[21] et qui regrette que l'organisme soit trop peu connu[22]. En dépit de l'important travail qu'il a accompli, le CNM a œuvré dans une obscurité relative tout au long de son histoire[23]. Ce qui nous préoccupe plus particulièrement est le fait que le Conseil a été sérieusement sous-financé et qu'il n'a pas de mandat législatif indépendant. Pour que le CNM joue l'important rôle de coordination et de facilitation que nous envisageons, il importe de combler ces lacunes.

Sulzner affirme que le CNM a toujours disposé d'un financement « très restreint »[24]. Pendant des années, les dirigeants du CNM ont déploré les contraintes budgétaires qui les ont empêchés d'informer les représentants gouvernementaux œuvrant dans le domaine des relations de travail et des ressources humaines sur le travail de

l'organisation. D'ailleurs, en 1995, le Secrétaire général sortant affirmait dans son dernier rapport annuel que l'absence de financement adéquat avait nui à la stature et à l'image du CNM et risquait de compromettre l'autonomie de l'organisation. Le nouveau Secrétaire général soulignait pour sa part que les ressources consacrées au secrétariat du CNM continuaient de poser un problème[25].

Un rapport de Conseils et Vérification Canada de 1993 arrivait à la conclusion que le bureau du Secrétaire général n'avait pas les ressources humaines et financières suffisantes pour épauler les divers comités et commissions qu'abrite le Conseil. Les auteurs du rapport se disaient préoccupés par la possibilité que le manque de financement force le Secrétaire général à s'occuper de questions opérationnelles qui devraient être confiées au personnel de soutien, consommant ainsi une partie du temps qui devrait être consacré à informer les agents négociateurs et les agents de liaison des ministères ou à faire la promotion du processus de consultation[26].

Un crédit budgétaire adéquat doit être accordé au CNM pour qu'il puisse soutenir la gamme plus étendue des activités que nous recommandons dans son cas et ce crédit doit être établi de façon indépendante. Le Conseil reçoit actuellement son budget par l'entremise de la Commission des relations de travail dans la fonction publique. Nous croyons qu'il serait plus approprié que le Conseil reçoive un financement distinct pour ses activités par un crédit spécifique. Nous estimons aussi que le CNM doit disposer de son propre mandat législatif.

Nous estimons aussi que le CNM doit disposer de son propre mandat législatif.

18 Fernand Lalonde, *Rapport du Secrétaire général*, Conseil national mixte, Ottawa, 1996, tiré d'un article de George Sulzner, « The National Joint Council of the Public Service of Canada: A Vehicle for Bargaining and Dispute Resolution », paru dans *Journal of Collective Negotiations in the Public Sector*, vol. 27, 1998, p. 343.

19 L.W.C.S. Barnes, *Consult and Advise: A History of the National Joint Council of the Public Service of Canada* Queen's IRC Press, Kingston, 1975, p. 101.

20 Sulzner, « The National Joint Council », p. 332.

21 Barnes, *Consult and Advise*, p. 193.

22 Sulzner, « The National Joint Council », p. 332.

23 *Ibidem*.

24 *Ibidem*, p. 338.

25 *Rapport annuel*, p. 7, cité dans Sulzner, p. 339.

26 Cité dans Sulzner, p. 332.

l'organisation. D'ailleurs, en 1995, le Secrétaire général sortant affirmait dans son dernier rapport annuel que l'absence de financement adéquat avait nui à la stature et à l'image du CNM et risquait de compromettre l'autonomie de l'organisation. Le nouveau Secrétaire général soulignait pour sa part que les ressources consacrées au secrétariat du CNM continuaient de poser un problème[25].

Un rapport de Conseils et Vérification Canada de 1993 arrivait à la conclusion que le bureau du Secrétaire général n'avait pas les ressources humaines et financières suffisantes pour épauler les divers comités et commissions qu'abrite le Conseil. Les auteurs du rapport se disaient préoccupés par la possibilité que le manque de financement force le Secrétaire général à s'occuper de questions opérationnelles qui devraient être confiées au personnel de soutien, consommant ainsi une partie du temps qui devrait être consacré à informer les agents négociateurs et les agents de liaison des ministères ou à faire la promotion du processus de consultation[26].

Un crédit budgétaire adéquat doit être accordé au CNM pour qu'il puisse soutenir la gamme plus étendue des activités que nous recommandons dans son cas et ce crédit doit être établi de façon indépendante. Le Conseil reçoit actuellement son budget par l'entremise de la Commission des relations de travail dans la fonction publique. Nous croyons qu'il serait plus approprié que le Conseil reçoive un financement distinct pour ses activités par un crédit spécifique. Nous estimons aussi que le CNM doit disposer de son propre mandat législatif.

25. *Nous recommandons* que la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* soit modifiée afin de :

- reconnaître le Conseil national mixte en tant qu'entité autonome (fonctionnant en parallèle avec le Conseil canadien des relations industrielles et la Commission des recours dans la fonction publique) qui relève du Parlement du Canada ;
- confirmer son mandat et sa structure de régie, tels qu'énoncés dans la constitution du Conseil national mixte ;
- financer le Conseil national mixte par un crédit distinct.

26. *Nous recommandons* d'augmenter le financement accordé au Conseil national mixte à un niveau suffisant pour lui permettre de remplir son mandat actuel et élargi.

Nous estimons aussi que le CNM doit disposer de son propre mandat législatif.

18 Fernand Lalonde, *Rapport du Secrétaire général*, Conseil national mixte, Ottawa, 1996, tiré d'un article de George Sulzner, « The National Joint Council of the Public Service of Canada: A Vehicle for Bargaining and Dispute Resolution », paru dans *Journal of Collective Negotiations in the Public Sector*, vol. 27, 1998, p. 343.

19 L.W.C.S. Barnes, *Consult and Advise: A History of the National Joint Council of the Public Service of Canada* Queen's IRC Press, Kingston, 1975, p. 101.

20 Sulzner, « The National Joint Council », p. 332.

21 Barnes, *Consult and Advise*, p. 193.

22 Sulzner, « The National Joint Council », p. 332.

23 *Ibidem*.

24 *Ibidem*, p. 338.

25 *Rapport annuel*, p. 7, cité dans Sulzner, p. 339.

26 Cité dans Sulzner, p. 332.

VII. Les employeurs distincts – un besoin de cohérence avec le noyau de la fonction publique

Dans notre premier rapport, nous décrivions comment le contexte de la fonction publique avait profondément changé, en particulier depuis le début des années 90. Les sociétés d'État et les autres organismes gouvernementaux qui ont une autonomie de fonctionnement plus grande par rapport au gouvernement existent déjà depuis un certain temps. Cependant, au cours de la dernière décennie, le gouvernement fédéral a mis l'accent sur d'autres modes de prestation des services qui ont amené des changements dans la façon dont il gère, organise et dispense ses principaux programmes et services. Le virage vers de nouvelles formules organisationnelles a entraîné une augmentation du nombre d'organismes qui constituent des employeurs distincts.

Notre premier rapport fait état des principales questions soulevées par les représentants des organismes distincts lors de nos consultations :

- La portée trop restreinte du mandat de négociation dont disposent ces organismes pour répondre à leurs besoins en matière de négociation collective.
- Le nombre plus limité de motifs de grief accessibles aux employés en vertu de la *LRTFP*.
- Le degré de contrôle exercé par le Conseil du Trésor et le manque de souplesse aux fins de l'élaboration de leur propre mandat de négociation.
- Ces organismes ne sont pas visés par les ententes relatives à l'équité salariale convenues entre l'employeur et les syndicats de la fonction publique.

À la demande du Comité de liaison des employeurs fédéraux, nous avons élargi le champ de notre étude aux fins de ce rapport final pour tenir compte des préoccupations exprimées par un groupe plus large d'employeurs distincts.

7.1 LES EMPLOYEURS DISTINCTS DEVRAIENT ÊTRE INDÉPENDANTS DU CONSEIL DU TRÉSOR

Tous les employeurs distincts ont exprimé de sérieuses préoccupations au sujet du manque d'indépendance de leur organisme par rapport au Conseil du Trésor.

Tous les employeurs distincts ont exprimé de sérieuses préoccupations au sujet du manque d'indépendance de leur organisme par rapport au Conseil du Trésor. L'obligation faite aux employeurs distincts d'obtenir l'approbation du Conseil du Trésor avant de négocier des conventions collectives cause des délais dans le processus, crée de l'incertitude tant pour les employeurs que pour les employés et aboutit à des résultats insatisfaisants. Ces employeurs ne peuvent conclure une convention collective avant que le Conseil du Trésor n'ait mené à terme son propre processus de négociation collective. Ils doivent ensuite s'en tenir au mandat reçu du Conseil du Trésor en ce qui a trait aux taux de rémunération et aux pourcentages d'augmentation permis pour le noyau de la fonction publique. Les conventions collectives qui en résultent ne sont qu'un reflet de celles signées par le Conseil du Trésor. Les employeurs distincts doivent obtenir l'approbation expresse du Conseil du Trésor pour introduire un élément de souplesse dans la façon dont ils administrent les fonds reçus du Conseil aux fins de la négociation collective.

27. *Nous recommandons* que les employeurs distincts aient le pouvoir de mener des négociations collectives, en imputant au seul chef de l'organisation la responsabilité des résultats obtenus. Les employeurs distincts devraient pouvoir négocier sans être obligés d'obtenir un mandat du Conseil du Trésor, ainsi qu'un décret les autorisant à mettre en œuvre les résultats du processus de négociation. Les employeurs distincts qui reçoivent des crédits du Conseil du Trésor ne devraient être assujettis à aucune restriction quant à la façon dont ils dépensent ces fonds. Les parties auraient ainsi une plus grande marge de manœuvre pour déterminer les formules de rémunération.

VII. Les employeurs distincts – un besoin de cohérence avec le noyau de la fonction publique

Dans notre premier rapport, nous décrivions comment le contexte de la fonction publique avait profondément changé, en particulier depuis le début des années 90. Les sociétés d'État et les autres organismes gouvernementaux qui ont une autonomie de fonctionnement plus grande par rapport au gouvernement existent déjà depuis un certain temps. Cependant, au cours de la dernière décennie, le gouvernement fédéral a mis l'accent sur d'autres modes de prestation des services qui ont amené des changements dans la façon dont il gère, organise et dispense ses principaux programmes et services. Le virage vers de nouvelles formules organisationnelles a entraîné une augmentation du nombre d'organismes qui constituent des employeurs distincts.

Notre premier rapport fait état des principales questions soulevées par les représentants des organismes distincts lors de nos consultations :

- La portée trop restreinte du mandat de négociation dont disposent ces organismes pour répondre à leurs besoins en matière de négociation collective.
- Le nombre plus limité de motifs de grief accessibles aux employés en vertu de la *LRTFP*.
- Le degré de contrôle exercé par le Conseil du Trésor et le manque de souplesse aux fins de l'élaboration de leur propre mandat de négociation.
- Ces organismes ne sont pas visés par les ententes relatives à l'équité salariale convenues entre l'employeur et les syndicats de la fonction publique.

À la demande du Comité de liaison des employeurs fédéraux, nous avons élargi le champ de notre étude aux fins de ce rapport final pour tenir compte des préoccupations exprimées par un groupe plus large d'employeurs distincts.

7.1 LES EMPLOYEURS DISTINCTS DEVRAIENT ÊTRE INDÉPENDANTS DU CONSEIL DU TRÉSOR

Tous les employeurs distincts ont exprimé de sérieuses préoccupations au sujet du manque d'indépendance de leur organisme par rapport au Conseil du Trésor. L'obligation faite aux employeurs distincts d'obtenir l'approbation du Conseil du Trésor avant de négocier des conventions collectives cause des délais dans le processus, crée de l'incertitude tant pour les employeurs que pour les employés et aboutit à des résultats insatisfaisants. Ces employeurs ne peuvent conclure une convention collective avant que le Conseil du Trésor n'ait mené à terme son propre processus de négociation collective. Ils doivent ensuite s'en tenir au mandat reçu du Conseil du Trésor en ce qui a trait aux taux de rémunération et aux pourcentages d'augmentation permis pour le noyau de la fonction publique. Les conventions collectives qui en résultent ne sont qu'un reflet de celles signées par le Conseil du Trésor. Les employeurs distincts doivent obtenir l'approbation expresse du Conseil du Trésor pour introduire un élément de souplesse dans la façon dont ils administrent les fonds reçus du Conseil aux fins de la négociation collective.

Tous les employeurs distincts ont exprimé de sérieuses préoccupations au sujet du manque d'indépendance de leur organisme par rapport au Conseil du Trésor.

7.2 LE NOUVEAU CADRE DE RELATIONS PATRONALES-SYNDICALES DEVRAIT S'APPLIQUER AUX EMPLOYEURS DISTINCTS ASSUJETTIS À LA *LRTFP*

Les employeurs distincts ne sont pas tous assujettis à la même législation en matière de relations de travail lorsqu'ils se dissocient du noyau de la fonction publique. Certains demeurent assujettis à la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, tandis que d'autres sont sous la juridiction du *Code canadien du travail*. En outre, la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* s'applique uniquement à quelques employeurs distincts. On est généralement d'avis que les employeurs assujettis au *Code* ont une relation plus indépendante avec le Conseil du Trésor et la fonction publique dans son ensemble. Contrairement aux organismes qui relèvent de la *LRTFP*, ils sont seuls responsables des questions de dotation et de classification et l'on considère généralement qu'ils jouissent d'une plus grande autonomie pour conclure des conventions collectives. Mais en réalité, le régime qui gouverne les employeurs distincts a une importance secondaire devant le fait que tous manquent d'autonomie par rapport au Conseil du Trésor.

Si les employeurs distincts emploient actuellement un pourcentage plus élevé des effectifs du gouvernement fédéral qu'à toute autre époque, ils diffèrent beaucoup pour ce qui est de leur mandat et de la taille de leur organisation. Aucune législation sur le travail – qu'il s'agisse du *Code* ou de la *LRTFP* – ne permettra de répondre aux besoins de ces organisations disparates. Plutôt que d'imposer l'uniformité, il faut faire preuve de souplesse dans l'administration des deux régimes de relations de travail afin de tenir compte de ces différences.

En vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, lorsque des employés sont mutés à un organisme distinct, toute entente du CNM qui a été intégrée par voie de référence à une convention collective ou qui, d'une autre façon, fait partie des modalités et conditions d'emploi de ces employés cesse de s'appliquer. Cela compromet l'efficacité du Conseil national mixte dans la fonction publique en général. Ces obstacles doivent être aplanis pour permettre la co-détermination de politiques et de conditions d'emploi applicables à l'ensemble de la fonction publique, dans les cas où cela est approprié.

Le cas échéant, ces recommandations permettront une harmonisation des employeurs distincts avec le reste de la fonction publique de même qu'une plus grande mobilité pour les employés de ces organisations.

28. *Nous recommandons* que les employeurs distincts qui seront encore régis par la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* révisée adoptent un cadre de relations patronales-syndicales prévoyant :

    - une procédure de règlement des griefs simplifiée ;
    - un éventail de mécanismes améliorés de règlement des différends liés à la négociation collective ;
    - la consultation ou la co-détermination des modalités et conditions d'emploi qui ne sont pas assujetties à la négociation collective.

29. *Nous recommandons* que l'article 11 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* soit modifié pour permettre, lorsque cela est approprié, l'application des directives du Conseil national mixte aux employeurs distincts.

7.2 LE NOUVEAU CADRE DE RELATIONS PATRONALES-SYNDICALES DEVRAIT S'APPLIQUER AUX EMPLOYEURS DISTINCTS ASSUJETTIS À LA *LRTFP*

Les employeurs distincts ne sont pas tous assujettis à la même législation en matière de relations de travail lorsqu'ils se dissocient du noyau de la fonction publique. Certains demeurent assujettis à la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, tandis que d'autres sont sous la juridiction du *Code canadien du travail*. En outre, la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* s'applique uniquement à quelques employeurs distincts. On est généralement d'avis que les employeurs assujettis au *Code* ont une relation plus indépendante avec le Conseil du Trésor et la fonction publique dans son ensemble. Contrairement aux organismes qui relèvent de la *LRTFP*, ils sont seuls responsables des questions de dotation et de classification et l'on considère généralement qu'ils jouissent d'une plus grande autonomie pour conclure des conventions collectives. Mais en réalité, le régime qui gouverne les employeurs distincts a une importance secondaire devant le fait que tous manquent d'autonomie par rapport au Conseil du Trésor.

Si les employeurs distincts emploient actuellement un pourcentage plus élevé des effectifs du gouvernement fédéral qu'à toute autre époque, ils diffèrent beaucoup pour ce qui est de leur mandat et de la taille de leur organisation. Aucune législation sur le travail – qu'il s'agisse du *Code* ou de la *LRTFP* – ne permettra de répondre aux besoins de ces organisations disparates. Plutôt que d'imposer l'uniformité, il faut faire preuve de souplesse dans l'administration des deux régimes de relations de travail afin de tenir compte de ces différences.

En vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, lorsque des employés sont mutés à un organisme distinct, toute entente du CNM qui a été intégrée par voie de référence à une convention collective ou qui, d'une autre façon, fait partie des modalités et conditions d'emploi de ces employés cesse de s'appliquer. Cela compromet l'efficacité du Conseil national mixte dans la fonction publique en général. Ces obstacles doivent être aplanis pour permettre la co-détermination de politiques et de conditions d'emploi applicables à l'ensemble de la fonction publique, dans les cas où cela est approprié.

Le cas échéant, ces recommandations permettront une harmonisation des employeurs distincts avec le reste de la fonction publique de même qu'une plus grande mobilité pour les employés de ces organisations.

28. Nous *recommandons* que les employeurs distincts qui seront soumis aux dispositions de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* reçoivent un cadre de relations patronales-syndicales prévoyant :

- une procédure de règlement des griefs simplifiée ;
- un éventail de mécanismes améliorés de règlement des différends liés à la négociation collective ;
- la consultation ou la co-détermination des modalités et conditions d'emploi qui ne sont pas assujetties à la négociation collective.

29. Nous *recommandons* que l'article 11 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* soit modifié pour permettre, lorsque cela est approprié, l'application des directives du Conseil national mixte aux employeurs distincts.

VIII. Un nouveau départ – mise en œuvre et responsabilité des changements

8.1 MISE EN ŒUVRE

Le modèle de négociation collective à deux paliers que nous avons proposé, dans lequel les grandes politiques seraient négociées au niveau de l'ensemble de la fonction publique, tandis que les stratégies de mise en œuvre seraient élaborées au niveau ministériel et/ou local, devrait aider les parties à s'habituer à travailler ensemble et à prendre conjointement la responsabilité des problèmes de relations de travail. De même, la co-détermination de solutions aux questions qui se posent hors de la négociation collective formelle devrait favoriser l'établissement d'une relation plus étroite entre les employés et la direction et renforcer la capacité de résoudre conjointement les problèmes et de prendre des décisions sur certaines questions.

Un simple réaménagement institutionnel ne saurait permettre d'obtenir les résultats souhaités. Dans tous les cas où il y a interaction entre les représentants syndicaux et les gestionnaires, des normes devront être établies et les résultats devront être mesurés. Nous préconisons un réaménagement des responsabilités en matière de gestion des relations de travail pour briser la tendance qui s'est établie dans la fonction publique depuis plus de 30 ans. L'obligation de rendre des comptes et la mesure des progrès sont deux éléments d'importance primordiale pour paver la voie au genre de changement que nous entrevoyons dans les relations patronales-syndicales au sein de la fonction publique. Si ces deux éléments font défaut, il y a peu d'espoir de modifier réellement les comportements. La fonction publique doit impliquer davantage ses employés, mieux former ses gestionnaires dans le domaine de la gestion des ressources humaines et des relations de travail, et récompenser les comportements qui mènent aux changements attendus.

8.2 CHANGER LES COMPORTEMENTS AFIN DE CHANGER LA CULTURE

Afin d'assurer la pérennité du système de relations patronales-syndicales dans la fonction publique pendant une bonne partie du 21e siècle, les changements que nous proposons au cadre législatif doivent s'accompagner d'une transformation profonde au niveau de la culture. Le changement culturel est une notion difficile à définir et encore plus difficile à réaliser. Si nous définissons la culture en référence à l'apprentissage conjoint et à des attentes communes quant à la façon dont les choses devraient se dérouler en milieu de travail et quant aux normes, aux valeurs et aux réseaux sociaux informels, il est clair alors qu'un tel changement suscitera de la résistance. Dans *The Quality of Work*, Graham Lowe a perçu le manque de changement véritable dans la plupart des milieux de travail en Amérique du Nord :

> L'appel en faveur de nouvelles idées révolutionnaires en matière de gestion remonte au début des années 80, soit à la publication du *best-seller* de Tom Peters et Robert Waterman, intitulé *Le prix de l'excellence*. En dépit de toutes les attaques contre la pensée traditionnelle, nous n'avons pas encore eu l'occasion d'observer de nouvelles méthodes révolutionnaires en matière de gestion, tant au niveau théorique qu'au niveau pratique. Les nouvelles méthodes de gestion ressemblent beaucoup à des feux d'artifice – elles produisent beaucoup de bruit et de lumière, mais disparaissent très rapidement[27].

Cela ne veut pas dire qu'un changement fondamental de culture est impossible à réaliser, mais plutôt que la tâche ne sera pas facile et que certaines étapes précises devront être franchies.

L'obligation de rendre des comptes et la mesure des progrès sont deux éléments d'importance primordiale pour paver la voie au genre de changement que nous entrevoyons dans les relations patronales-syndicales au sein de la fonction publique.

...pour modifier une culture, il faut promouvoir les changements de comportement. Le changement d'attitude suivra alors.

Au cours des 12 dernières années, des tentatives ont été faites pour modifier le cadre de travail dans la fonction publique. *Fonction publique 2000* et *La Relève* sont deux exemples d'initiatives qui devaient faciliter l'avènement d'une fonction publique moderne, indispensable à notre pays. Bien que certains progrès aient été accomplis, le Vérificateur général du Canada affirme dans son rapport de 2001, intitulé *Le point sur une décennie au service du Parlement*, que les attentes élevées engendrées par ces efforts n'ont pas été satisfaites[28].

Nous convenons avec l'analyse faite par le Vérificateur général que l'une des raisons pour lesquelles ces efforts n'ont pas produit de résultats plus probants est que les efforts ont porté sur l'articulation des valeurs et de la culture du milieu de travail souhaité. Si l'on veut changer la culture d'une organisation en invitant les gens à adopter des attitudes différentes, trois choses doivent être présentes, lesquelles ne sont pas évidentes dans le cas de la fonction publique :

- un sentiment d'urgence ;
- la conviction parmi les gens invités à changer leur comportement que le résultat souhaité est atteignable ;
- un leadership authentique.

Mais une question continue de se poser : Comment peut-on changer la culture d'une organisation ? La recherche sur ce plan a fait ressortir une séquence d'activités nécessaires pour garantir l'efficacité d'une telle initiative :

- Déterminer quels genres de comportements on voudrait voir adopter par les gestionnaires, les employés et les syndicats.
- Changer les rôles que les gens doivent jouer pour faire une place à ces nouveaux comportements.
- Établir comment mesurer le rendement associé à ces nouveaux rôles.
- Élaborer un cadre de responsabilité transparent et mutuellement accepté qui intégrera ces mesures.
- Modifier la structure de rétribution de l'organisation.
- Rattacher des conséquences positives aux comportements que l'on veut promouvoir et des conséquences négatives à ceux que l'on souhaite atténuer.

En d'autres termes, pour modifier une culture, il faut promouvoir les changements de comportement. Le changement d'attitude suivra alors.

Nous croyons que la meilleure façon d'amener un changement de culture au sein de la fonction publique est d'insister sur la responsabilité à l'égard des résultats en appliquant des mesures appropriées dans les domaines où un changement s'impose. Cette approche est tout à fait compatible avec celle décrite par le Greffier du Conseil privé dans son *Huitième Rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada* :

Nous croyons qu'une législation moderne en matière de gestion des ressources humaines devrait être fondée sur les principes directeurs suivants :

- D'abord et avant tout la protection du mérite, de l'absence de partisanerie, de la représentativité et de la compétence.
- Deuxièmement, la direction devrait être responsable de tous les aspects de la gestion des ressources humaines.
- Troisièmement, l'autorité en gestion des ressources humaines devrait être déléguée aussi bas que possible au sein de l'organisation.
- Quatrièmement, les gestionnaires devraient être tenus responsables de l'exercice de leurs responsabilités[29].

8.3 OBLIGATION DE RENDRE COMPTE

L'obligation de rendre compte n'est pas forcément une notion négative. Il est possible de mettre en œuvre un régime de responsabilité, non pas en attribuant le blâme et en punissant les fautes, mais en offrant des stimulants pour que les choses se fassent de la bonne façon. Une bonne structure de responsabilité repose sur des valeurs mutuellement partagées en matière de responsabilité, de participation, d'intégrité et de confiance.

Pour mettre en œuvre et maintenir un régime d'obligation de rendre compte, il faut :

- une entente sur ce qui constitue un niveau acceptable ou inacceptable de rendement ;
- une définition claire de la part des gestionnaires des niveaux de rendement attendus ;
- une entente sur la nature des conséquences associées à des résultats positifs ou négatifs ;
- des stratégies visant à améliorer le rendement lorsqu'il tombe sous le seuil acceptable.

Nous croyons que les gestionnaires, dans l'ensemble de la fonction publique, doivent prendre la responsabilité des relations de travail. Traiter avec les syndicats ne devrait plus être une fonction réservée aux spécialistes des relations de travail, dont les tâches sont dissociées du régime global de gestion des ressources humaines. Le rôle des spécialistes en relations de travail devrait être de conseiller les gestionnaires à tous les niveaux sur leur interaction avec les syndicats.

8.4 LA FORMATION

Même si de mauvaises relations patronales-syndicales sont habituellement attribuables à toute une série de facteurs, l'une des principales causes est probablement le manque de connaissances en relations de travail. Les divers représentants des syndicats et de la direction que nous avons consultés ont fait état d'une formation insuffisante parmi les problèmes qui se posent, ce qui nous a incités à mentionner cette lacune parmi les facteurs qui minent la confiance et le respect entre les parties[30].

Bien que certains ministères et organismes donnent de la formation sur les relations de travail et des sujets connexes, cette formation n'est certes pas disponible ou uniforme dans l'ensemble de l'appareil fédéral. Tous les gestionnaires du gouvernement et les représentants élus des employés doivent avoir une solide formation en relations de travail et en méthodes de règlement des conflits pour que se matérialise notre vision d'un nouveau régime de relations patronales-syndicales axé sur la collaboration.

Dans un rapport soumis au gouvernement de l'Ontario sur le système de griefs, Leslie Macleod recommande que les gestionnaires hiérarchiques et les professionnels des relations de travail reçoivent une formation conjointe en relations de travail, en règlement des conflits et en compétences liées à la gestion des ressources humaines. Nous croyons que si les gestionnaires de première ligne et les délégués syndicaux – les gens qui sont les plus directement impliqués dans l'application au jour le jour des conventions collectives – prenaient l'habitude de travailler ensemble à résoudre les problèmes qui se posent, les relations patronales-syndicales pourraient en bénéficier grandement. Le Rapport Macleod insiste aussi sur la nécessité d'offrir une formation en règlement des conflits aux sous-ministres et aux cadres supérieurs, et de dégager les gestionnaires de leurs responsabilités habituelles lorsqu'ils assistent à ces cours[31].

Tous les gestionnaires du gouvernement et les représentants élus des employés doivent avoir une solide formation en relations de travail et en méthodes de règlement des conflits pour que se matérialise notre vision d'un nouveau régime de relations patronales-syndicales axé sur la collaboration.

8.3 OBLIGATION DE RENDRE COMPTE

L'obligation de rendre compte n'est pas forcément une notion négative. Il est possible de mettre en œuvre un régime de responsabilité, non pas en attribuant le blâme et en punissant les fautes, mais en offrant des stimulants pour que les choses se fassent de la bonne façon. Une bonne structure de responsabilité repose sur des valeurs mutuellement partagées en matière de responsabilité, de participation, d'intégrité et de confiance.

Pour mettre en œuvre et maintenir un régime d'obligation de rendre compte, il faut :

- une entente sur ce qui constitue un niveau acceptable ou inacceptable de rendement ;
- une définition claire de la part des gestionnaires des niveaux de rendement attendus ;
- une entente sur la nature des conséquences associées à des résultats positifs ou négatifs ;
- des stratégies visant à améliorer le rendement lorsqu'il tombe sous le seuil acceptable.

30. *Nous recommandons* l'élaboration d'un plan global d'imputabilité en matière de relations patronales-syndicales. Ce plan devrait préciser les rôles et les responsabilités des diverses parties, dont les gestionnaires hiérarchiques et les représentants syndicaux, et ceux des conseils et organismes gouvernementaux tels que la Commission des recours dans la fonction publique, la Commission de règlement des différents d'intérêt public et le Conseil national mixte.

Nous croyons que les gestionnaires, dans l'ensemble de la fonction publique, doivent prendre la responsabilité des relations de travail. Traiter avec les syndicats ne devrait plus être une fonction réservée aux spécialistes des relations de travail, dont les tâches sont dissociées du régime global de gestion des ressources humaines. Le rôle des spécialistes en relations de travail devrait être de conseiller les gestionnaires à tous les niveaux sur leur interaction avec les syndicats.

8.4 LA FORMATION

Même si de mauvaises relations patronales-syndicales sont habituellement attribuables à toute une série de facteurs, l'une des principales causes est probablement le manque de connaissances en relations de travail. Les divers représentants des syndicats et de la direction que nous avons consultés ont fait état d'une formation insuffisante parmi les problèmes qui se posent, ce qui nous a incités à mentionner cette lacune parmi les facteurs qui minent la confiance et le respect entre les parties[30].

Bien que certains ministères et organismes donnent de la formation sur les relations de travail et des sujets connexes, cette formation n'est certes pas disponible ou uniforme dans l'ensemble de l'appareil fédéral. Tous les gestionnaires du gouvernement et les représentants élus des employés doivent avoir une solide formation en relations de travail et en méthodes de règlement des conflits pour que se matérialise notre vision d'un nouveau régime de relations patronales-syndicales axé sur la collaboration.

Dans un rapport soumis au gouvernement de l'Ontario sur le système de griefs, Leslie Macleod recommande que les gestionnaires hiérarchiques et les professionnels des relations de travail reçoivent une formation conjointe en relations de travail, en règlement des conflits et en compétences liées à la gestion des ressources humaines. Nous croyons que si les gestionnaires de première ligne et les délégués syndicaux – les gens qui sont les plus directement impliqués dans l'application au jour le jour des conventions collectives – prenaient l'habitude de travailler ensemble à résoudre les problèmes qui se posent, les relations patronales-syndicales pourraient en bénéficier grandement. Le Rapport Macleod insiste aussi sur la nécessité d'offrir une formation en règlement des conflits aux sous-ministres et aux cadres supérieurs, et de dégager les gestionnaires de leurs responsabilités habituelles lorsqu'ils assistent à ces cours[31].

Tous les gestionnaires du gouvernement et les représentants élus des employés doivent avoir une solide formation en relations de travail et en méthodes de règlement des conflits pour que se matérialise notre vision d'un nouveau régime de relations patronales-syndicales axé sur la collaboration.

Le CNM pourrait participer à l'élaboration de certaines des initiatives patronales-syndicales conjointes que nous recommandons en matière de formation.

Nous aimerions que l'on remédie à l'absence de cours en relations de travail au Centre canadien de gestion (CCG), avec la collaboration d'un comité consultatif patronal-syndical qui fournirait des conseils sur les sujets d'étude prioritaires, le contenu des cours et d'autres questions. Nous sommes d'avis que les cours offerts par le CCG devraient être accessibles à tout gestionnaire et non uniquement aux cadres de direction. Une formation conjointe supplémentaire pourrait aussi être offerte, en collaboration, par les ministères et les agents négociateurs.

Le CNM pourrait participer à l'élaboration de certaines des initiatives patronales-syndicales conjointes que nous recommandons en matière de formation. Il en est de même des divers collèges et universités, dont certains possèdent une expertise considérable dans le secteur des relations de travail et du règlement des conflits.

31. Nous *recommandons* la prestation d'une formation conjointe et détaillée aux parties patronale et syndicale en matière de relations de travail et de règlement des conflits.

8.5 PARTICIPATION ACCRUE DES EMPLOYÉS AUX ACTIVITÉS DES SYNDICATS

L'un des éléments fondamentaux des changements que nous préconisons est une participation accrue des employés à la relation d'emploi. Puisque de nombreux aspects de cette relation supposent la participation syndicale, une meilleure participation individuelle des employés passe par une plus grande participation aux affaires de leur syndicat.

Mis à part les rencontres où un vote de grève ou de ratification doit être pris ou des agents élus, la participation aux réunions syndicales, partout au Canada, est généralement très faible. Les syndicats de la fonction publique ne font pas exception. S'il y a de nombreuses explications possibles à la faible participation aux réunions syndicales, la situation actuelle, où les employés doivent se rendre à un hôtel ou à un autre endroit après les heures de travail habituelles et s'organiser pour faire garder les enfants s'ils ont des responsabilités familiales, semble garantir une participation limitée. Dans ce contexte, la plupart des membres qui assistent aux réunions peuvent être des activistes dont les opinions ne sont pas représentatives de celles de l'ensemble des membres. Afin d'assurer une participation plus grande et plus représentative des employés aux affaires syndicales et renforcer l'obligation de rendre compte des représentants syndicaux envers l'ensemble des membres du syndicat, nous recommandons que l'on autorise la tenue de rencontres syndicales en milieu de travail, durant les heures de travail habituelles.

32. Nous *recommandons* que l'on autorise les rencontres syndicales en milieu de travail durant les heures de travail normales.

8.6 UN NOUVEAU RÔLE POUR LES CADRES INTERMÉDIAIRES

Les cadres de gestion intermédiaires forment deux groupes distincts : les gestionnaires exclus par la loi (par exemple, les personnes occupant certains postes de gestion ou des postes confidentiels liés aux relations de travail, ou encore les avocats au service du ministère de la Justice) et les personnes exclues de l'unité de négociation en raison des fonctions rattachées à leur poste (par exemple, un employé de niveau supérieur de la catégorie PM qui consacre la plus grande partie de son temps à des tâches de gestion). Ce dernier groupe pose un problème particulièrement épineux parce qu'il n'est pas représenté, même si la rémunération et les conditions de travail de ces employés sont déterminées par le syndicat qui représente le groupe professionnel auquel ils appartiennent.

Au cours des consultations qu'il a menées, le Comité a constaté un désir croissant de la part de ces deux groupes de cadres intermédiaires de disposer d'une formule quelconque de représentation collective – peut-être un organisme semblable à APEX, l'organisme qui représente la collectivité des cadres de direction de la fonction publique. Un tel organisme n'aurait probablement aucun droit de négociation collective ; mais à l'instar d'APEX, il pourrait jouer un rôle utile en faisant des représentations auprès du gouvernement fédéral au nom de la collectivité des cadres intermédiaires et en participant à des consultations avec des hauts dirigeants sur des questions qui intéressent cette collectivité.

33. Nous recommandons que les cadres intermédiaires puissent se regrouper au sein d'une organisation, peut-être inspirée du modèle d'APEX, qui leur donnerait une certaine représentation collective, à défaut d'avoir pleinement accès à la négociation collective.

8.7 LA MESURE DES RÉSULTATS

Les parties peuvent acquérir un sens commun de la responsabilité en travaillant ensemble à l'élaboration d'indicateurs des relations patronales-syndicales qui serviront à mesurer le climat des relations de travail dans l'ensemble du gouvernement et dans les ministères ou les unités de travail en particulier. Ils pourront utiliser les indicateurs existants, qui servent à mesurer des éléments tels que les taux de roulement, l'absentéisme et l'utilisation des congés de maladie, les heures de travail supplémentaires et la fréquence des griefs. Nous suggérons que de nouveaux indicateurs soient élaborés pour mesurer des éléments tels que :

- la satisfaction à l'égard des procédures de recours ;
- le temps requis pour résoudre les questions soumises à la consultation et à la co-détermination ;
- le temps accordé pour les réunions syndicales en milieu de travail et la participation à ces réunions ;
- la participation des employés aux consultations ;
- la formation conjointe en matière de relations de travail à laquelle ont participé des gestionnaires et des représentants syndicaux.

Une fois mis au point un tel ensemble d'indicateurs, il pourrait être intégré aux autres mesures des bonnes pratiques de gestion des ressources humaines figurant dans les contrats de rendement des cadres supérieurs.

8.8 RÉCOMPENSER LES BONS RÉSULTATS

Une reconnaissance spéciale pourrait être accordée aux unités de travail et aux ministères qui se distinguent parce qu'ils constituent de bons endroits où travailler, peut-être en leur conférant le titre d' « organisations performantes », à la manière de celles citées en exemple il y a quelques années par le Vérificateur général. Dans les cas où il semble nécessaire d'apporter des améliorations dans un ministère ou une unité de travail à la lumière de certains indicateurs de l'état des relations de travail, les parties devraient prendre l'engagement de travailler ensemble en vue de résoudre le problème, en sollicitant d'abord l'aide et les conseils de leurs propres comités patronaux-syndicaux de consultation.

27 Graham Lowe, *The Quality of Work: A People-Centred Agenda*, Oxford University Press, Don Mills, 2000, p. 129.

28 *Rapport du Vérificateur général du Canada*, Ottawa, février 2001, p. 16.

29 Mel Cappe, *Huitième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada*, Gouvernement du Canada, Ottawa, 2001, p. 14-15.

30 Enquête menée pour le CEREST de l'Université du Québec à Hull, 2000

31 Leslie Mcleod, Secrétariat du Conseil de gestion, Rapport final sur le projet d'administration des griefs, Secrétariat du Conseil de gestion, Toronto, 2000.

Le CNM pourrait participer à l'élaboration de certaines des initiatives patronales-syndicales conjointes que nous recommandons en matière de formation.

Nous aimerions que l'on remédie à l'absence de cours en relations de travail au Centre canadien de gestion (CCG), avec la collaboration d'un comité consultatif patronal-syndical qui fournirait des conseils sur les sujets d'étude prioritaires, le contenu des cours et d'autres questions. Nous sommes d'avis que les cours offerts par le CCG devraient être accessibles à tout gestionnaire et non uniquement aux cadres de direction. Une formation conjointe supplémentaire pourrait aussi être offerte, en collaboration, par les ministères et les agents négociateurs.

Le CNM pourrait participer à l'élaboration de certaines des initiatives patronales-syndicales conjointes que nous recommandons en matière de formation. Il en est de même des divers collèges et universités, dont certains possèdent une expertise considérable dans le secteur des relations de travail et du règlement des conflits.

31. *Nous recommandons* la prestation d'une formation conjointe et détaillée aux parties patronale et syndicale en matière de relations de travail et de règlement des conflits.

8.5 PARTICIPATION ACCRUE DES EMPLOYÉS AUX ACTIVITÉS DES SYNDICATS

L'un des éléments fondamentaux des changements que nous préconisons est une participation accrue des employés à la relation d'emploi. Puisque de nombreux aspects de cette relation supposent la participation syndicale, une meilleure participation individuelle des employés passe par une plus grande participation aux affaires de leur syndicat.

Mis à part les rencontres où un vote de grève ou de ratification doit être pris ou des agents élus, la participation aux réunions syndicales, partout au Canada, est généralement très faible. Les syndicats de la fonction publique ne font pas exception. S'il y a de nombreuses explications possibles à la faible participation aux réunions syndicales, la situation actuelle, où les employés doivent se rendre à un hôtel ou à un autre endroit après les heures de travail habituelles et s'organiser pour faire garder les enfants s'ils ont des responsabilités familiales, semble garantir une participation limitée. Dans ce contexte, la plupart des membres qui assistent aux réunions peuvent être des activistes dont les opinions ne sont pas représentatives de celles de l'ensemble des membres. Afin d'assurer une participation plus grande et plus représentative des employés aux affaires syndicales et renforcer l'obligation de rendre compte des représentants syndicaux envers l'ensemble des membres du syndicat, nous recommandons que l'on autorise la tenue de rencontres syndicales en milieu de travail, durant les heures de travail habituelles.

32. *Nous recommandons* que l'on autorise les rencontres syndicales en milieu de travail durant les heures de travail normales.

8.6 UN NOUVEAU RÔLE POUR LES CADRES INTERMÉDIAIRES

Les cadres de gestion intermédiaires forment deux groupes distincts : les gestionnaires exclus par la loi (par exemple, les personnes occupant certains postes de gestion ou des postes confidentiels liés aux relations de travail, ou encore les avocats au service du ministère de la Justice) et les personnes exclues de l'unité de négociation en raison des fonctions rattachées à leur poste (par exemple, un employé de niveau supérieur de la catégorie PM qui consacre la plus grande partie de son temps à des tâches de gestion). Ce dernier groupe pose un problème particulièrement épineux parce qu'il n'est pas représenté, même si la rémunération et les conditions de travail de ces employés sont déterminées par le syndicat qui représente le groupe professionnel auquel ils appartiennent.

Au cours des consultations qu'il a menées, le Comité a constaté un désir croissant de la part de ces deux groupes de cadres intermédiaires de disposer d'une formule quelconque de représentation collective – peut-être un organisme semblable à APEX, l'organisme qui représente la collectivité des cadres de direction de la fonction publique. Un tel organisme n'aurait probablement aucun droit de négociation collective ; mais à l'instar d'APEX, il pourrait jouer un rôle utile en faisant des représentations auprès du gouvernement fédéral au nom de la collectivité des cadres intermédiaires et en participant à des consultations avec des hauts dirigeants sur des questions qui intéressent cette collectivité.

33. *Nous recommandons* que les cadres intermédiaires puissent se regrouper au sein d'une organisation, peut-être inspirée du modèle d'APEX, qui leur donnerait une certaine représentation collective, à défaut d'avoir pleinement accès à la négociation collective.

8.7 LA MESURE DES RÉSULTATS

Les parties peuvent acquérir un sens commun de la responsabilité en travaillant ensemble à l'élaboration d'indicateurs des relations patronales-syndicales qui serviront à mesurer le climat des relations de travail dans l'ensemble du gouvernement et dans les ministères ou les unités de travail en particulier. Ils pourront utiliser les indicateurs existants, qui servent à mesurer des éléments tels que les taux de roulement, l'absentéisme et l'utilisation des congés de maladie, les heures de travail supplémentaires et la fréquence des griefs. Nous suggérons que de nouveaux indicateurs soient élaborés pour mesurer des éléments tels que :

- la satisfaction à l'égard des procédures de recours ;
- le temps requis pour résoudre les questions soumises à la consultation et à la co-détermination ;
- le temps accordé pour les réunions syndicales en milieu de travail et la participation à ces réunions ;
- la participation des employés aux consultations ;
- la formation conjointe en matière de relations de travail à laquelle ont participé des gestionnaires et des représentants syndicaux.

Une fois mis au point un tel ensemble d'indicateurs, il pourrait être intégré aux autres mesures des bonnes pratiques de gestion des ressources humaines figurant dans les contrats de rendement des cadres supérieurs.

8.8 RÉCOMPENSER LES BONS RÉSULTATS

Une reconnaissance spéciale pourrait être accordée aux unités de travail et aux ministères qui se distinguent parce qu'ils constituent de bons endroits où travailler, peut-être en leur conférant le titre d' « organisations performantes », à la manière de celles citées en exemple il y a quelques années par le Vérificateur général. Dans les cas où il semble nécessaire d'apporter des améliorations dans un ministère ou une unité de travail à la lumière de certains indicateurs de l'état des relations de travail, les parties devraient prendre l'engagement de travailler ensemble en vue de résoudre le problème, en sollicitant d'abord l'aide et les conseils de leurs propres comités patronaux-syndicaux de consultation.

27 Graham Lowe, *The Quality of Work: A People-Centred Agenda*, Oxford University Press, Don Mills, 2000, p. 129.

28 *Rapport du Vérificateur général du Canada*, Ottawa, février 2001, p. 16.

29 Mel Cappe, *Huitième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada*, Gouvernement du Canada, Ottawa, 2001, p. 14-15.

30 Enquête menée pour le CEREST de l'Université du Québec à Hull, 2000

31 Leslie Mcleod, Secrétariat du Conseil de gestion, Rapport final sur le projet d'administration des griefs, Secrétariat du Conseil de gestion, Toronto, 2000.

Conclusion

Nous invitons le gouvernement, à titre d'employeur, et les syndicats représentant les employés de la fonction publique à mieux collaborer dans l'intérêt du public.

Le Comité a délibérément cherché à ne pas être trop normatif en décrivant la façon dont les changements recommandés devraient être mis en oeuvre. Nous invitons le gouvernement, à titre d'employeur, et les syndicats représentant les employés de la fonction publique à mieux collaborer dans l'intérêt du public. Nous laissons aux parties le soin de déterminer comment les choses pourraient le mieux se dérouler dans le cadre que nous avons proposé, quel devrait être l'échéancier de mise en œuvre des changements, et quelles mesures devraient être adoptées à l'égard de l'imputabilité. Bien que nous ayons été honorés de pouvoir mettre à contribution notre expertise et nos réflexions sur ces questions, ce sont les parties elles-mêmes qui constituent les véritables spécialistes pour ce qui est de déterminer ce qu'elles souhaitent et veulent accomplir, ainsi que la meilleure façon d'atteindre les objectifs fixés.

Nous anticipons l'opportunité de constater les résultats de leurs efforts.

Membres du comité

JOHN L. FRYER – PRÉSIDENT

John L. Fryer est le président du Comité consultatif sur les relations patronales-syndicales dans la fonction publique fédérale. Il a eu une carrière tout à fait particulière qui couvre près de quatre décennies comme chef syndical dans le secteur public, professeur de relations de travail et expert en résolution de problèmes de politiques dans le secteur public.

À titre de secrétaire général du Syndicat des fonctionnaires de C.-B. (1969 -1983), M. Fryer a permis à ce syndicat de devenir l'un des plus grands syndicats de l'Ouest du Canada avant d'être élu président du Syndicat national des employés généraux et de la fonction publique (1980-1990). Après avoir quitté la présidence du syndicat, M. Fryer est retourné en Colombie-Britannique pour devenir professeur et expert-conseil en relations de travail et en questions débordant les politiques d'intérêt public.

En 1998, il était nommé sous-ministre adjoint du Secrétariat des sociétés d'état au gouvernement de la Colombie-Britannique ; au cours de l'automne 1999, il acceptait une invitation du secrétaire du Conseil du Trésor pour présider aux destinées du comité consultatif sur les relations patronales-syndicales dans la fonction publique fédérale.

M. Fryer est membre de l'Ordre du Canada et, en 1995, il recevait le prix Gérard Dion pour son apport extraordinaire aux relations patronales-syndicales canadiennes.

ERCEL BAKER

Ercel Baker est entré au Bureau du Conseil privé en juin 1994, comme secrétaire adjoint du Cabinet (Appareil gouvernemental et personnel supérieur). Il avait occupé auparavant des postes supérieurs dans la fonction publique canadienne, y inclut : directeur exécutif, Commission de la fonction publique; sous-ministre adjoint, Pêches et Océans; et président-directeur général, Conseils et Vérifications Canada.

Avant son départ de la fonction publique en octobre 1995, M. Baker avait présidé le Comité consultatif auprès du président du Conseil du Trésor sur les pensions. Il est présentement président du Groupe international Baker inc.

DARYL BEAN

Daryl Bean a pris sa retraite en mai 2000, après avoir été élu cinq fois (15 ans) président national de l'Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC). Il a été deuxième vice-président de l'AFPC en charge de la négociation collective de 1982 à 1985 après avoir été président national du Syndicat des employés des Travaux publics de l'Alliance pendant sept ans.

M. Bean a également occupé le poste de vice-président général du Congrès du travail du Canada, de membre exécutif de l'Internationale des services publics, de membre exécutif et du conseil d'administration du Canadian Labour Business Centre et membre du Comité consultatif de la Loi sur la pension de la fonction publique. M. Bean est membre du conseil d'administration du Régime de soins de la santé de la fonction publique.

JEAN-CLAUDE BOUCHARD

Le 29 mai 2000, Jean-Claude Bouchard est retourné dans la fonction publique fédérale comme sous-ministre adjoint, Opérations, à Industrie Canada. Avant ce poste, il était vice-président, Assurance de groupe, Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes inc.

M. Bouchard a été secrétaire adjoint, Direction des ressources humaines du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) de juin 1995 jusqu'à son départ de la fonction publique à l'automne de 1997. Avant d'entrer au SCT, il a occupé divers postes supérieurs à Développement des ressources humaines Canada, Communications et Énergie, Mines et Ressources.

M. Bouchard est membre du conseil d'administration de La Coopérative de crédit du service civil, Limitée depuis mars 1991.

LINDA DUXBURY

Linda Duxbury est professeure à la School of Business, Université Carleton. Elle a obtenu un B.A.Sc. et un M.A.Sc. en génie chimique et un Ph.D. en sciences de la gestion à l'University of Waterloo. Elle a publié dans les littératures didactique et générale de nombreux documents sur le conflit professionnel-familial, le milieu de travail positif, le stress, le télétravail et la gestion scolaire.

Mme Duxbury a présidé le groupe Women and Management d'Imperial Life de 1992 à 1996 et dirige actuellement la recherche au Carleton Centre for Research and Education on Women and Work. Elle siège au conseil d'administration de l'Université Carleton. En 2000, elle a reçu la Mention de service public de l'APEX pour son dévouement à l'égard du milieu de travail positif.

MARTHA HYNNA

Martha Hynna est consultante sur les questions de direction et de gestion liées au secteur public. Elle assume depuis peu la présidence du conseil de fiducie du Régime de soins de santé de la fonction publique. Elle a pris sa retraite de la fonction publique en 1996 après avoir occupé des postes supérieurs dans divers ministères.

Mme Hynna a participé à des initiatives gouvernementales dont le Comité consultatif de la Loi sur la pension de la fonction publique, le Comité exécutif du Conseil national mixte, le Conseil du renouvellement du personnel et le Groupe d'étude sur les valeurs et l'ethique de la fonction publique.

Elle a présidé le conseil d'administration de la Centraide Ottawa-Carleton et fait partie du conseil d'administration de la Fondation de l'Université Carleton et du comité de subventions de la Fondation communautaire d'Ottawa-Carleton.

DAVE LEWIS

Dave Lewis est le plus récent président de l'Association canadienne du contrôle du trafic aérien (ACCTA). Il a commencé sa carrière de contrôleur de la circulation aérienne en 1973 et a exercé ces fonctions pendant 16 ans en divers points de l'Ouest du Canada. Après de nombreuses années de service à l'ACCTA, il a été élu en 1986 au conseil d'administration de l'Association.

Il a été élu vice-président à plein temps du Comité exécutif national de l'ACCTA en 1989, Relations de travail, avant d'en assumer la présidence en 1993 et a occupé ce poste jusqu'à la fin de son troisième mandat en 1999. Il occupe présentement le poste de contrôleur du trafic aérien à l'aéroport international de Victoria.

CATHERINE H. MACLEAN (DÉCÉDÉE)

Après avoir reçu un B.A. et un LL.B. à l'University of Toronto, Catherine MacLean s'est jointe à l'étude Nelligan O'Brien Payne en 1977 et y est devenue associée en 1982. Elle a représenté des syndicats et des employés dans tous les aspects de leurs relations avec leurs employeurs. Elle a comparu devant de nombreux tribunaux administratifs et autres, y compris la Cour suprême du Canada. On dit qu'à un moment donné «...elle se présentait plus fréquemment que certains juges à la Cour fédérale (divisions d'appel) ».

On se souviendra peut-être surtout de M^{me} MacLean pour sa défense du dossier crucial de la parité salariale devant le Tribunal des droits de la personne au nom de l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada (IPFPC). Elle a plaidé la cause des infirmières, diététiciennes, ergothérapeutes et physiothérapeutes membres de l'IPFPC entre 1990 et 1994, date à laquelle elle a enfin obtenu une entente négociée. En 1982, elle a représenté l'Association canadienne du contrôle du trafic aérien devant la Cour suprême du Canada dans le conflit opposant les contrôleurs et le gouvernement fédéral au sujet des niveaux de désignation. En 1992, elle a comparu devant le Comité législatif de la Chambre des communes à titre d'intervenante intéressée au sujet du projet de la Loi sur la réforme de la fonction publique.

Elle était membre de l'Advocates' Society of Ontario, de l'Association canadienne des avocats du mouvement syndical et de l'Association du Barreau canadien. Elle a également été membre du conseil d'administration de Nav Canada. Elle a en outre participé à la formation juridique d'avocats, d'étudiants en droit et d'agents des relations de travail, du droit du travail et de la défense des causes.

RENAUD PAQUET

Renaud Paquet est professeur de négociation collective au département des relations industrielles de l'Université du Québec à Hull. Il a obtenu un Ph.D. en relations industrielles à l'Université de Montréal. Il a publié des articles sur les relations de travail dans le secteur public du Canada. Il a occupé divers postes d'agent des programmes dans l'administration fédérale. Il a été président national du Syndicat de l'emploi et de l'immigration du Canada de 1982 à 1989.

MARK THOMPSON

Mark Thompson est titulaire de la chaire d'enseignement William M. Hamilton des relations industrielles, Faculty of Commerce and Business Administration, University of British Columbia. Il a obtenu un Ph.D. à la School of Industrial Administration, Cornell University. Il a été gouverneur du Workers' Compensation Board de la C.B. et a défendu l'intérêt public de 1991 à 1995.

M. Thompson a été nommé commissaire chargé de l'examen des normes d'emploi en Colombie-Britannique et a publié un rapport en 1994. Il a siégé au conseil des gouverneurs de la National Academy of Arbitrators et de l'Industrial Relations Research Association. Il a présidé la Research and Education Foundation de la National Academy of Arbitrators, de même que l'Association canadienne des relations industrielles.

SECRÉTARIAT DU COMITÉ

Penelope Driscoll
Francine Desrochers
Jon Peirce